

Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

UNIDAD PARA LA PROMOCIÓN

DE LA DEMOCRACIA (UPD/OEA)

COORDINADORA: MARÍA ANTONIETA HUERTA MALBRÁN



Unidad para la Promoción
de la Democracia
(UPD/OEA)



Pontificia
Universidad
Javeriana



**Descentralización, municipio
y participación ciudadana:
Chile, Colombia y Guatemala**

Descentralización, municipio y participación ciudadana (Chile, Colombia y Guatemala) / Carlos Fabián Pressacco Chávez... [et al.]. Bogotá: CEJA, 2000. 411 p.

ISBN: 958-683-307-0

1. DESCENTRALIZACIÓN - AMÉRICA LATINA 2. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA - AMÉRICA LATINA 3. DEMOCRACIA - AMERICA LATINA

I. Pressacco Chávez, Carlos Fabián II. Ahumada Beltrán, Consuelo, 1954- III. Huerta Malbrán, María Antonieta IV. Velasco Jaramillo, Marcela V. Puente Alcaraz, Jesús VI. Molina Meza, Juan Fernando VII. Jiménez, Caryl Alonso VIII. Arana González, Malco IX. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales X. Pontificia Universidad Javeriana. Centro Editorial Javeriano. CEJA.

CDD 352.0072 ed. 19

Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca General

María Antonieta Huerta Malbrán
Carlos Fabián Pressacco Chávez
Consuelo Ahumada Beltrán
Marcela Velasco Jaramillo
Jesús Puente Alcaraz
Juan Fernando Molina Meza

**Descentralización, municipio
y participación ciudadana:
Chile, Colombia y Guatemala**

Reservados todos los derechos
© Unidad para la Promoción de la Democracia –UPD/OEA–
© Universidad Alberto Hurtado –ILADES–
© Universidad Rafael Landívar
© Pontificia Universidad Javeriana
© Carlos Fabián Pressacco Chávez, Consuelo Ahumada Beltrán,
María Antonieta Huerta Malbrán, Marcela Velasco Jaramillo,
Jesús Puente Alcaraz, Juan Fernando Molina Meza
Centro Editorial Javeriano
Cra. 7a. N° 40-62 primer piso
Bogotá

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no son necesariamente las de la Organización de los Estados Americanos ni de sus Estados miembros.

Directora:
Selma Marken Farley
Centro Editorial Javeriano

Coordinación editorial:
Juan Felipe Córdoba Restrepo

Corrección de estilo:
Alfredo Duplat Ayala

Corrección de pruebas:
Carlos Andrés Méndez Sandoval

Autoedición:
Gloria Inés Rodríguez Bohórquez

Fotomecánica e impresión:
Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas
–JAVEGRAF–

ISBN: N° 958-683-079-9
Número de ejemplares: 1000

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	XIII
RUBÉN M. PERINA	
RECONOCIMIENTOS	XVII
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS	3
3. DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: CLAVES DEL DEBATE	13
COORDINADOR: CARLOS F. PRESSACCO	
3.1. INTRODUCCIÓN	13
3.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL AUTORITARISMO Y LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	16
3.3. QUÉ SE ENTIENDE POR DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	25
3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ALGUNAS PRECISIONES	33
3.5. LA REFORMA DEL ESTADO	42
3.6. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES	48
4. CHILE. DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SÍNTESIS DE ESTUDIO DE CASO	65
COORDINADORES: CARLOS F. PRESSACCO / MARÍA ANTONIETA HUERTA	
4.0. CONTENIDO	63
4.1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE CHILE EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS	65

4.1.1. Antecedentes	65
4.1.2. Evolución política	66
4.1.3. Políticas sociales	90
4.1.4. Sociedad civil	95
4.2. NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO	97
4.2.1. ¿Cuánta descentralización municipal hay en Chile?	97
4.2.1.1. <i>Funciones, competencias y atribuciones</i>	100
4.2.1.2. <i>Recursos municipales</i>	109
4.2.1.3. <i>Los servicios de salud y educación a partir de la descentralización</i>	116
4.3. ASPECTOS POLÍTICOS	130
4.3.1. Estructura política del municipio	130
4.3.2. Importancia de la participación política a nivel municipal	133
4.3.3. El mapa de los actores sociales: Viejos y nuevos actores	136
4.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO	138
4.5. CONCLUSIONES	150
4.6. BIBLIOGRAFÍA	155
4.7. ANEXO	158
5. COLOMBIA. DESCENTRALIZACIÓN, PODER LOCAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. SÍNTESIS ESTUDIO DE CASO	159
COORDINADORAS: CONSUELO AHUMADA / MARCELA VELASCO	
5.0. CONTENIDO	161
5.1. INTRODUCCIÓN	163
5.1.1. Problema y preguntas de investigación	163
5.1.2. Criterios de selección de los municipios	164
5.2. EL CONTEXTO COLOMBIANO	166
5.2.1. Situación política	166
5.2.2. Situación económica	171
5.2.3. Situación social	174
5.2.3.1. <i>La situación de la salud pública</i>	177
5.2.3.2. <i>Organizaciones sociales</i>	179
5.3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	180
5.3.1. Descentralización y situación financiera de los municipios	180

5.3.2. Descentralización y situación de la salud y la educación	191
5.3.2.1. <i>Salud</i>	191
5.3.2.2. <i>Educación</i>	196
5.4. ACTORES POLÍTICOS	200
5.4.1. Partidos políticos	202
5.4.2. Organizaciones sociales	205
5.4.2.1. <i>Organizaciones sindicales</i>	206
5.4.2.2. <i>Otras organizaciones sociales</i>	209
5.4.2.3. <i>Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras Locales (JAL)</i>	212
5.4.2.4. <i>Organizaciones guerrilleras y paramilitares</i>	214
5.5. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	215
5.5.1. El marco legal de la participación comunitaria	215
5.5.2. Cuatro tendencias de participación comunitaria	217
5.5.2.1. <i>La participación en la construcción de obras civiles</i>	219
5.5.2.2. <i>La participación en la resolución de conflictos de origen local</i>	220
5.5.2.3. <i>La participación que reemplaza la función del Estado</i>	222
5.5.2.4. <i>La movilización social como mecanismo de participación</i>	223
5.5.2.5. <i>Los limitantes socioculturales que afectan la participación</i>	224
5.6. CONCLUSIONES	225
5.7. BIBLIOGRAFÍA	226
6. GUATEMALA. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ESTUDIO DE CASO	229
COORDINADORES: JESÚS PUENTE / JUAN FERNANDO MOLINA	
6.0. CONTENIDO	232
6.1. INTRODUCCIÓN	233
6.2. SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS	235
6.2.1. Historia reciente de Guatemala. Los noventa y los acuerdos de paz	237
6.2.1.1. <i>Parámetros sociales</i>	238
6.2.1.2. <i>Parámetros económicos</i>	241
6.2.1.3. <i>Los Acuerdos de Paz</i>	244
6.2.1.4. <i>La reforma del Estado: El proceso de descentralización</i>	253

6.3. EL MUNICIPIO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE GUATEMALA	254
6.3.1. Marco Jurídico	254
6.3.1.1. <i>Competencias, atribuciones, funciones y controles</i>	254
6.3.1.2. <i>La autonomía política de los municipios</i>	257
6.3.1.3. <i>La Constitución y los Acuerdos de Paz</i>	258
6.3.1.4. <i>Ley Electoral y de partidos políticos: La democracia representativa limitada en el municipio</i>	259
6.3.1.5. <i>El Código Municipal y la autonomía financiera</i>	261
6.3.2. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Planificación y participación. La vigilancia permanente sobre el municipio	262
6.3.3. La nuevas competencias: La educación y las salud	265
6.3.4. El grado de autonomía económica	269
6.3.4.1. <i>El sector privado y el municipio</i>	272
6.3.5. Calidad Administrativa y planificación	274
6.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	276
6.5. LOS COMITÉS CÍVICOS	281
6.6. CONFLICTO Y GOBERNABILIDAD	285
6.6.1. El agua y la tierra motivos de crisis de gobernabilidad	288
6.7. UNA CARACTERÍSTICA PROPIA. LA ALCALDÍA INDÍGENA: REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	295
6.8. CONCLUSIONES	298
6.9. BIBLIOGRAFÍA	302
7. ELEMENTOS COMPARADOS	307
7.1. COMPARACIÓN DE LOS ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS COORDINADORA: MARÍA ANTONIETA HUERTA	307
7.2. COMPARACIÓN DEL MARCO JURÍDICO COORDINADOR: CARLOS F. PRESSACCO	340
7.2.1. Introducción	340
7.3. Chile	341
7.3.1. Antecedentes	341
7.3.2. La reforma del marco político-institucional en democracia	345
7.3.2.1. La reforma municipal	345
7.3.2.2. La reforma regional	351
7.4. COLOMBIA	355
7.4.1. Introducción	355

7.4.2. El marco político-institucional	356
7.4.3. La legislación sobre participación	359
7.4.4. Recursos departamentales y municipales	365
7.5. GUATEMALA	372
7.5.1. Antecedentes	372
7.5.2. La transición a la democracia	375
7.5.2.1. El marco institucional	376
7.5.2.2. Los Acuerdos de Paz	380
7.6. CONCLUSIONES	385
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	391
COORDINADOR: JESÚS PUENTE	
8.1. ASPECTOS GENERALES	391
8.2. LAS LIMITACIONES	395
8.3. RECOMENDACIONES	400
9. BIBLIOGRAFÍA GENERAL	405

INTRODUCCIÓN

RUBÉN M. PERINA, PH.D.
UPD-OEA

Durante las últimas dos décadas, a diferentes ritmos y en contextos distintos, los países latinoamericanos vienen realizando ingentes esfuerzos para responder de la mejor manera a las demandas que el desarrollo social exige. Uno de los puntos que más refleja los cambios introducidos es la reforma de las estructuras estatales.

Dentro del conjunto de modificaciones establecidas a las formas de organización del poder público, la transformación de la estructura de competencias y relaciones entre el nivel nacional y los niveles territoriales ha ocupado un lugar central y ha permitido tejer un gran consenso sobre la necesidad de adelantar procesos de descentralización.

Así, buscando proporcionar a los ciudadanos más y mejores servicios, la descentralización se ha mostrado como un mecanismo efectivo para hacer más eficiente y legítima la acción del Estado. Además, la descentralización ha demostrado un gran potencial tanto en lo administrativo mediante la consecución de economías de escala que hacen más eficiente la prestación de los servicios públicos, como en lo político, mediante el acercamiento del Gobierno a los ciudadanos, y la consecuente ampliación de la participación democrática.

En este contexto, la Unidad para la Promoción de la Democracia ha incorporado dentro de sus actividades el Programa de Cooperación en Descentralización y Participación Ciudadana a Nivel Local, pues se consi-

dera que de esa manera se avanza en los procesos de consolidación, fortalecimiento y ampliación de la democracia en el continente, que son hoy en día el objetivo fundamental del accionar de la OEA.

Evitando las mistificaciones de la descentralización –que como se plantea en este texto suelen servir para evitar debates más profundos y necesarios sobre los reales alcances y limitaciones de la descentralización como instrumento de participación, fortalecimiento de la sociedad y consecución de mayor gobernabilidad– resulta necesario reivindicar los potenciales democráticos que un proceso de esta naturaleza encierra.

En primer lugar, el acercamiento del gobierno a la ciudadanía permite que esta controle mejor la formulación de las políticas públicas y al mismo tiempo ejerza con mayor eficacia la rendición de cuentas que caracteriza la acción de los gobiernos democráticos.

Igualmente, favorece el desarrollo de liderazgos democráticos y representa un potencial de renovación política con fuertes bases en lo local y con un bagaje de experiencia práctica que antes sólo se encontraba en manos de quienes ejercían posiciones en el nivel nacional.

Y de un modo más particular aún, la descentralización contribuye al surgimiento de una versión latinoamericana de la democracia, caracterizándola y redefiniéndola.

Estos y otros argumentos más, derivados desde diferentes perspectivas conceptuales han permitido avanzar en los distintos procesos de descentralización en la región, algunos en grados avanzados y otros en niveles incipientes. Sin embargo, el mayor requerimiento del presente parece ser la revisión de los distintos esfuerzos realizados con el fin de encontrar las lecciones que nos aseguren la continuidad y el éxito de los procesos en su conjunto.

Esta ha sido una solicitud reiterada por los Estados miembros de la OEA; y con el propósito de responder a ello, el Programa mencionado la UPD viene auspiciando la realización de una serie de evaluaciones sobre el enfoque, características y grado de avance de los distintos procesos de descentralización. Como fruto de ello, el texto que hoy presentamos al público “Democracia, Municipio y Participación Ciudadana: Colombia, Chile y Guatemala” constituye uno de los aportes más importantes para el conocimiento de esta temática regional que se ha producido.

Uno de los problemas que hemos tenido que enfrentar a la hora de apoyar los distintos procesos de descentralización es la inexistencia de información comparativa que nos ofrezca bases sólidas para contribuir

al diseño de políticas efectivas de descentralización y de cooperación horizontal, además de la asistencia técnica que suelen solicitar los países. De allí la importancia de este trabajo que reúne la evaluación de los procesos de descentralización en tres países y cuya lectura permite encontrar nuevas ideas y nuevas evidencias sobre lo que realmente está sucediendo en este terreno en la región.

La investigación fue desarrollada por importantes investigadores pertenecientes a la Universidad Alberto Hurtado-ILADES en Chile, la Pontificia Universidad Javeriana en Colombia y la Universidad Rafael Landívar en Guatemala. El objetivo del trabajo ha sido evaluar si el proceso de descentralización que se ha adelantado en los diferentes países ha contribuido y de qué manera a los objetivos de democratización, fortalecimiento de la sociedad civil, aumento de la gobernabilidad democrática y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La metodología comparativa se basó en la identificación de variables comunes con base en criterios demográficos, económicos y político administrativos, tales como los niveles de competencias, controles, recursos, estructura política municipal y niveles de participación ciudadana.

Aunque los autores de los estudios concluyen como “poco optimistas” en cuanto al grado de participación y fortalecimiento de la sociedad civil que se ha logrado, podemos acotar que las relaciones entre descentralización y participación se plantean en el terreno de la posibilidad y por ello no corren necesariamente en forma paralela. La descentralización potencia el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, pero no la genera de forma inmediata. Esta es la razón por la cual no basta sólo con diseñar políticas descentralizadoras, sino que las mismas deben incluir ingredientes participativos que permitan desarrollar todo el potencial democrático de los gobiernos locales.

En todo caso, vale la pena resaltar el argumento de los autores del estudio en el sentido de que “la investigación ha consolidado la percepción de que sobre el proceso de descentralización existe un extendido debate, pero que no se traduce en la confrontación de ideas y perspectivas, sino que permanece en la superficialidad”. Justamente, para animar este debate y permitir avanzar en la dirección correcta la UPD seguirá animando los esfuerzos necesarios para que el mismo resulte exitoso.

Uno de los aportes más valiosos de la presente investigación radica en aportar las pistas necesarias para seguir por dicho camino que, según los autores, requeriría cuatro elementos básicos que resumimos así:

fortalecer la autonomía local, clarificar el esquema de competencias administrativas, potenciar los mecanismos de participación y dotar a los entes territoriales de los recursos necesarios para atender sus responsabilidades.

No dudamos que estas y otras ideas que se plantean a lo largo del estudio contribuirán de manera efectiva a animar este necesario debate sobre la descentralización en América Latina y ofrecerán elementos importantes para mejorar el diseño de las políticas que al respecto siguen implementándose en nuestros países.

El Programa de Descentralización y Participación Ciudadana a Nivel Local de la UPD espera que esta información contribuya en forma significativa a llenar los vacíos que tenemos en esta materia y a responder a las crecientes inquietudes que el proceso de transformación de las estructuras del poder territorial ha venido generando.

Rubén M. Perina

UPD-OEA

Octubre de 2000

RECONOCIMIENTOS

La Red Interuniversitaria de Estudios para la Democracia nace en 1997, contando con el apoyo del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI– y la Unidad para la Promoción de la Democracia –UPD– de la Organización de Estados Americanos –OEA–. En el marco de sus actividades se desarrolló esta investigación con la participación de la Universidad Alberto Hurtado –ILADES– con el Departamento de Ciencias Sociales y su Maestría en Estudios Sociales y Políticos de América Latina, en Chile; la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala con la Facultad de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales. La publicación de este trabajo ha sido posible gracias al aporte de la Unidad para la Promoción de la Democracia UPD/OEA a quien agradecemos esta oportunidad, lo mismo que al Doctor Rubén Perina.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El estudio sobre descentralización, municipalización y participación ciudadana, realizado sobre tres casos nacionales, Chile, Colombia y Guatemala, a partir del análisis de cinco municipios en cada país, es una investigación exploratoria, de enfoque cualitativo, aunque incorpora variables cuantitativas, basada en una muestra cualitativa. Sus conclusiones permiten verificar las interpretaciones vigentes sobre la participación ciudadana en cada país y la realidad de la descentralización a nivel municipal.

El objetivo central de la investigación es evaluar si el proceso de descentralización es un proceso de democratización, de fortalecimiento de la sociedad civil y de la gobernabilidad democrática, que mejora la calidad de vida de la población. Esto se investiga a través de la identificación de los factores y mecanismos que contribuyen o dificultan, a que la sociedad civil organizada fortalezca la participación ciudadana y se convierta en un actor sociopolítico relevante en los procesos de descentralización y municipalización. Así como la forma en que se está llevando el proceso de descentralización y en particular el de municipalización.

Con este objetivo se seleccionaron cinco municipios en cada uno de los tres países participantes en la investigación, panorama que no puede ser considerado como representativo de la realidad municipal o nacional de cada país, sino que dado los criterios de selección utili-

zados, estos quince municipios en total, nos permiten percibir ciertas tendencias en este campo.¹

En Chile sobre un total de 342 municipios a nivel nacional, trabajamos con Las Condes, El Bosque, Rancagua, Pelarco y Combarbalá. Colombia cuenta con 1.070 municipios a nivel nacional, de ellos fueron seleccionados: Barrancabermeja, Tuluá, Facatativá, Acacías y Samacá. En Guatemala con 330 municipios seleccionamos a Santa Lucía Cotzumalguapa, Quetzaltenango, Nahualá, Santa Cruz de Balanyá, y Sololá.

Los objetivos específicos son:

1. Examinar las formas de organización y de participación de la sociedad civil que han surgido en el contexto de la globalización y la descentralización.
2. Determinar el grado de presencia de la participación ciudadana en cada municipio.
3. Establecer si la participación ciudadana en los procesos de descentralización y afianzamiento del poder local, redundará en un mejoramiento del nivel de vida de la población; medido en términos de la calidad de la oferta de los servicios sociales (salud y educación y vivienda).
4. Evaluar si la participación ciudadana en el ámbito local fortalece la gobernabilidad democrática.
5. Analizar la incidencia del desarrollo del modelo económico prevalente en la región, sobre los procesos de descentralización, gobierno local, participación ciudadana y gobernabilidad democrática.
6. Precisar en la medida de lo posible, la relación entre el nuevo rol del Estado, la democratización y la participación ciudadana.

1 En este sentido hemos seguido a Lijphart cuando define el método comparativo “como el análisis de un número reducido de casos, de dos a menos de veinte, señalando que el mérito que tiene es que permite un examen intensivo de casos incluso con recursos limitados.” ... el análisis intensivo de pocos casos puede ser más prometedor que un análisis superficial estadístico de muchos casos. Reconociendo que los problemas intrínsecos dicen relación con la “aportación a la formación de teorías, inferior respecto de los estudios con más casos.” En Sartori y Morlino “La comparación en las Ciencias Sociales” Alianza Editorial Madrid 1991. Ver Lijphart A Comparative Politics and Comparative Method en *American Political Science Review* LXV; *Comparative Political Studies* VIII.

Preguntas de la investigación:

1. ¿Qué grado de presencia y cultura democrática tiene la participación ciudadana en cada uno de los municipios estudiados?
2. ¿Cuáles son las formas de participación y organización de la sociedad civil?
3. ¿Cómo incide la participación ciudadana, en el ámbito local, en el logro de un mejor nivel de vida en cuanto servicios sociales y servicios públicos?
4. ¿Favorece la gobernabilidad democrática la participación ciudadana?
5. ¿Cuál es la incidencia del desarrollo del modelo económico en el desarrollo municipal?
6. ¿Qué características presenta la relación del gobierno local con el nuevo rol del Estado?

El estudio recoge las percepciones de funcionarios municipales de distintos niveles, representantes a los consejos municipales y actores de la sociedad civil. Para ello se utilizaron entrevistas abiertas, grupos focales con la técnica FODA, análisis de los discursos y opiniones. Se realiza luego un análisis para determinar el grado de incidencia de esta participación en el campo socioeconómico, en la gobernabilidad democrática y en la significación para un mejor nivel de vida de la sociedad civil en el ámbito local. Esta base empírica se complementa con los informes evaluativos existentes a nivel oficial y académico, contextualizados por la bibliografía correspondiente.

El trabajo de campo se realizó durante el año 1998 y el análisis durante 1999, primero estructurando el estudio de cada caso nacional y luego realizando el estudio comparado de los tres países.

Los criterios y variables utilizados para identificar los cinco municipios incorporados a la investigación son comunes en los tres países, aunque respetando las particularidades de cada uno, lo que lleva a enfatizar distintos aspectos de acuerdo a la relevancia de ellos en cada caso. Las variables comunes son los criterios demográficos, económicos (grado de recursos con que cuenta, pobreza, características de su economía), culturales (étnicas), político administrativas (rurales, urbanos, cabeza de región o provincia), y municipios en áreas de conflictos (zonas de orden público). Se consideran variables dependientes aquellos aspectos que afectan por igual a todos los municipios, y como variables independientes

cada una de las peculiaridades de las variables seleccionadas, mencionadas en el cuadro correspondiente.

En el caso chileno se escogieron tres municipios urbanos y dos rurales. Entre los municipios urbanos se escogieron dos en la capital del país. Las Condes como uno de los municipios con más altos ingresos en el país, formando parte de la intercomuna oriente de Santiago, altamente residencial, cuya principal actividad económica tiene relación con lo financiero, lo comercial y los servicios, con un bajo índice pobreza y desempleo, cuenta con altos recursos municipales autogenerados. La comuna de El Bosque, localizada en la intercomuna de Santiago, llamada el Gran Santiago, es un municipio urbano de la capital caracterizado por sus escasos recursos municipales y bajos ingresos en su población, con altos niveles de desempleo y pobreza, junto a una alta demanda de necesidades no satisfechas. El municipio de Rancagua en la VI región, cabeza municipal, urbano, ubicado en un área de tráfico interregional que le favorece con un importante flujo de mercancías, unido por su cercanía a los Puertos de Valparaíso y San Antonio. Cuenta con el beneficio de una materia prima de exportación como el cobre, y una importante actividad agrícola, y agroindustrial de exportación, junto al comercio. Pese a ello, tiene una tasa de desempleo del 8,9% y un 20,4% de pobreza. En el área rural se escogió a Combarbalá y Pelarco, ambas comunas con dificultades en sus recursos, pobreza, desempleo y baja cobertura de servicios, la primera con agricultura tradicional de autoconsumo y la segunda también, a lo que une una pequeña minería, y artesanía en piedra de la zona. Ambas cuentan con altos índices de desempleo y pobreza. Sin embargo, hay diferencias de gestión entre ambas que favorecen a Pelarco.

En el caso colombiano los cinco municipios fueron seleccionados a partir de dos criterios centrales: su población y sus recursos financieros, y por otra parte su importancia regional y su actividad económica. En el primer criterio se utiliza la categorización de municipios establecida por el Departamento de Planeación Nacional. Los cinco municipios pueden ser clasificados así: Barrancabermeja y Tuluá pertenecen a la primera categoría con una población entre ciento un mil y quinientos mil habitantes, con ingresos entre cien mil y cuatrocientos mil salarios mínimos mensuales legales. Facatativá pertenece a la segunda categoría que tiene entre cincuenta mil uno y cien mil habitantes, y recibe entre cincuenta mil y cien mil salarios mínimos. Acacías está en la tercera categoría entre treinta mil uno y cincuenta mil habitantes, recibiendo

entre treinta mil y cincuenta mil salarios mínimos. Finalmente Samacá pertenece a la quinta categoría teniendo entre siete mil uno a quince mil habitantes con ingresos entre cinco mil y quince mil salarios mínimos. Quedan representadas cuatro de las siete categorías existentes. El segundo criterio, es la importancia regional y la actividad económica, representando Barranacabermeja un municipio petrolero, capital del Magdalena Medio, la región más violenta de Colombia. Mientras Tuluá y Acacías son importantes en lo agrícola y comercial. Samacá es un importante centro de producción agrícola en la Provincia Centro del Departamento de Boyacá.

En Guatemala, desde el punto vista de la población indígena, fueron seleccionados los municipios de Sololá y Nahualá en el Departamento de Sololá, y Santa Cruz de Balanyá del Departamento de Chimaltenango. Con menos presencia indígena el municipio Santa Lucía Cotzumalguapa, en el Departamento de Escuintla. El municipio de Quetzaltenango ubicado en el Departamento de Quetzaltenango, se encuentra en una situación intermedia, donde el importante porcentaje de población indígena ha logrado conciliar sus intereses y representación con la población no indígena. Tomando en cuenta la variable económica y considerando el factor demográfico, que condiciona *per se* la transferencia del capital del Estado siguiendo los criterios del reparto del 10% constitucional, Quetzaltenango es la segunda ciudad de Guatemala y es clasificada como grande, mientras Sololá pertenece al grupo intermedio, y Santa Lucía, Santa Cruz de Balanyá y Nahualá son consideradas pequeñas. Desde el punto de vista socioeconómico y de sistemas de producción, Quetzaltenango se caracteriza por los servicios que buscan apoyar el desarrollo industrial medio. Por su parte, Sololá, Nahualá y Santa Cruz de Balanyá son eminentemente agrarias con producción a pequeña escala. Santa Lucía es un municipio con producción agroexportadora de caña de azúcar. Desde el punto de vista de los conflictos Nahualá en la década del noventa vivió varios episodios de conflictividad. Y en cuanto a las formas de gobierno local la selección muestra las dos variables existentes: Quetzaltenango es gobernado por Comités cívicos, y los otros municipios por partidos políticos, mientras en Sololá coexisten los dos tipos de gobierno local perfectamente articulados. Quetzaltenango es urbano, Santa Lucía de Cotzumalguapa es urbano/rural, y los restantes son rurales.

Siendo heterogénea la realidad de los tres países involucrados, se tuvo en cuenta esta característica para definir la selección. En el caso de los

municipios con dificultades de orden público, o bien ubicados en zonas de conflicto, esta variable sólo fue posible considerarla para el caso de Guatemala y de Colombia, ya que en Chile no se presenta como relevante.

Las variables trabajadas a través de entrevistas abiertas en los tres casos, junto a grupos focales y FODA en Guatemala, talleres en Colombia y Chile, son complementados con otros informes existentes sobre estos municipios, y con la bibliografía pertinente. En cada municipio se trató de establecer la situación sociopolítica predominante, la posición de funcionarios y de los actores tradicionales y no tradicionales, con sus respectivos grados de inserción en la comunidad local. Así como las políticas públicas en cuanto servicios sociales y servicios públicos, apoyando el estudio en lo posible con indicadores cuantitativos y observables.

El estudio comparado está compuesto por un marco teórico para los tres casos como referente, la metodología, la síntesis de cada estudio de caso, complementado con una visión comparada del contexto sociopolítico de las últimas décadas en cada país, y elementos comparados del marco jurídico que estructura en cada caso el proceso. Esta comparación de los quince municipios se realiza en torno a las siguientes variables comunes: competencias, controles, recursos, estructura política municipal y participación ciudadana.

El objetivo central del estudio comparado es verificar las similitudes y diferencias entre los tres países, en los municipios trabajados, en cuanto al grado de democratización logrado a nivel municipal, a través del rol de la sociedad civil como actor y de una participación ciudadana inserta en el proceso y con capacidad de gestión, con incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de la población; con el fin de establecer si es posible reconocer tendencias comunes.

Las variables establecidas están orientadas a lograr las respuestas a las preguntas de la investigación en cuanto al grado de descentralización, de organización de la sociedad civil y las características de la participación ciudadana junto con su relevancia y significado como actor y cogestor de la gobernabilidad democrática, y de un grado de democratización. Así como establecer si podemos hablar de una tendencia en la región, o de la presencia de una diversidad nacional que se ha impuesto de tal modo que nos impide reconocernos como región; ver si las dificultades que encontramos están referidas a nuestras condiciones nacionales o son comunes en nuestro países más allá de lo particular de cada caso.

Se trabajan las siguientes variables generales:

1. Los grados de descentralización logrados y los mecanismos utilizados.
2. Los niveles de organización de los diversos actores involucrados en el proceso.
3. Los grados de participación ciudadana y su relevancia.
4. Las dificultades surgidas en el proceso local.
5. El nivel de democratización y gobernabilidad democrática.

Finalmente, se intenta en las conclusiones una parte propositiva de recomendaciones respecto a los factores que pueden potenciar el desarrollo al nivel local, de la participación ciudadana y de la eficacia del proceso, o bien de los temas pendientes y las debilidades que presenta.

Variables comunes estudiadas en cada caso nacional:

Chile	Colombia	Guatemala
Atribuciones municipio	Atribuciones municipio	Atribuciones municipio
Competencias	Competencias	Competencias
Funciones	Funciones	Funciones
Grado de descentralización	Grado de descentralización	Grado de descentralización
Autonomía	Autonomía	Autonomía

Variables específicas de cada caso nacional:

Colombia	Guatemala
El conflicto político y social	Alcaldes indígenas
Municipios en conflictos	Municipios en conflictos

3. DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: CLAVES DEL DEBATE

3. DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: CLAVES DEL DEBATE

COORDINADOR: CARLOS F. PRESSACO

3.1. INTRODUCCIÓN

Ha sido un lugar común destacar las bondades de los gobiernos locales y su impacto favorable en la participación ciudadana, la mejora y control del funcionamiento de los servicios públicos, la asignación más eficiente de los recursos, todo ello como consecuencia de una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.

Desde Rousseau a Macpherson pasando por Tocqueville, la existencia de gobiernos municipales fuertes ha sido considerada como indicador de un régimen democrático sólido. No cabe duda que gran parte de esta confianza se debe a que la *polis* griega constituye la base del modelo de democracia en Occidente y de sus posteriores desarrollos, representando un ideal de ciudad a “escala humana” en el sentido de constituir un territorio con posibilidades de ser democráticamente controlado y económicamente sustentable, especialmente si se considera que la democracia a nivel local conserva al menos, en teoría, tres importantes ventajas: a) posibilidad de elegir autoridades locales representativas, b) capacidad de hacer efectiva la participación de los ciudadanos en sus asuntos más inmediatos y, c) finalmente, permitir el desenvolvimiento de las particularidades locales al limitar el alcance del poder central.

Este potencial no impidió su debilitamiento ante la fuerte centralización generada desde el Estado como consecuencia, primero, del proceso de ordenación y control del territorio, la industrialización después y más tarde el establecimiento del Estado de Bienestar. Todo ello en un contexto cultural y político en el que la centralización era concebida como un proceso que permitía extender la democracia e implementar políticas supuestamente más igualitarias que beneficiaran al conjunto de la sociedad.

Esta valoración positiva de la centralización comenzó a diluirse en consonancia con los cambios ocurridos a partir de la década del sesenta en la economía mundial, cuando se inicia el desplazamiento de operaciones manufactureras desde los países más industrializados hacia los menos desarrollados por parte de las grandes multinacionales, constituyendo lo que se ha llamado proceso de reestructuración económica global. Frente a la caída de la tasa de ganancia, las empresas multinacionales recurren a la exportación de capital hacia los países en los cuales aquélla es mayor.¹

En este contexto, con la crisis fiscal que se desencadena en los países más industrializados a finales de los setenta —la cual presiona por una reducción del papel del Estado en el sector económico, financiero y en sus niveles de intervención en el mercado— y con un extendido malestar con la manera en que funcionan los sistemas democráticos, tendencia reflejada en las emergentes teorías participativas de la democracia, los movimientos pacifistas, ecologistas y de género y con la revalorización de la vida cotidiana y los “pequeños espacios”.

En torno a esta situación se formularon al menos tres diagnósticos. Esquemáticamente, mientras algunos proponen un desmantelamiento del Estado de Bienestar y una disminución drástica del nivel de prestaciones y cobertura sociales con el objetivo de evitar la sobrecarga de demandas

1 Éstos son precisamente los países atrasados, en los cuales los inversionistas disponen de una mano de obra abundante y barata. La “teoría de la nueva división internacional del trabajo” argumenta precisamente que dicho desplazamiento fue motivado por la búsqueda de mejores condiciones de inversión y de una fuerza de trabajo más barata por parte de las multinacionales, en una época en que las ganancias se encontraban en declinación y los costos laborales estaban en ascenso. Esta reducción en las utilidades, expresión clara de la ley de la tendencia decreciente de la cuota de ganancia, tuvo su origen en el surgimiento de una fuerte competencia económica internacional. Ello, a su turno, fue resultado de la recuperación económica de Europa Occidental y de Japón después de la devastación producida por la Segunda Guerra Mundial, y del creciente avance tecnológico en la producción.

(crisis de gobernabilidad), otros plantean la necesidad de introducir reformas de fondo en las relaciones entre Estado y sociedad (crisis de legitimidad).² Una tercera opción, de corte más radical, basada en la “teoría de la nueva división internacional del trabajo”, insiste en que la crisis es ajena al Estado mismo y tiene que ver fundamentalmente con el factor antes mencionado de la caída en la tasa media de ganancia, que se presenta en la década del setenta; por lo tanto, insiste en defender las conquistas sociales obtenidas durante buena parte del siglo XX, en el marco del modelo de intervención del Estado.

La misma diferencia que se observa en lo referente a la transformación de la democracia y reforma del Estado se encuentra en el tema de la descentralización y reforzamiento municipal, ya que si algunos la conciben como una manera de reducir el gasto del Estado al tiempo que se buscan fórmulas que mejoren la gestión y la cercanía del gobierno a la ciudadanía —también como una forma de ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas—, otros plantean la descentralización como un camino para aliviar al Estado central de la sobrecarga de demandas (Coraggio, 1998).

Si bien no se debe menospreciar la importancia institucional y social de contar con gobiernos municipales representativos, participativos y con capacidad de gestión, como un elemento fortalecedor del sistema democrático, en el caso de América Latina las reformas encaminadas a fortalecer la descentralización y el gobierno local no pueden desligarse de cambios políticos más generales que tienen que ver con un proceso de reforma del Estado y de su función, así como de con las transformaciones ocurridas en el contexto internacional a partir de la década del ochenta.

2 Los cuestionamientos al Estado de Bienestar, que adquieren distinta intensidad y que son encarnados por distintos actores de acuerdo con las distintas coyunturas y realidad nacionales, se originan en la derecha que define la crisis como un problema de gobernabilidad, mientras que en la izquierda se pone el énfasis en la creciente pérdida de legitimidad de las democracias. Entre las primeras, cabe mencionar el conocido informe de la Trilateral Comisión escrito por Huntington, Crozier y Watanaki, (Huntington, 1975); entre los segundos (Habermas, 1975), (Habermas, 1987).

3.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL AUTORITARISMO Y LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

En años recientes, los científicos sociales latinoamericanos han desarrollado diversas teorías para explicar la relación entre la emergencia de gobiernos autoritarios y el proceso de desarrollo económico de la región. Estas explicaciones han surgido dentro del enfoque de la dependencia y, por ello, rechazan la existencia de una correlación entre modernización y democracia, uno de los postulados básicos de los teóricos de la modernización. Asimismo, cuestionan la supuesta prevalencia de un “legado autoritario” inherente a la sociedad y cultura latinoamericanas, como explicación para el predominio de gobiernos abiertamente dictatoriales durante el presente siglo. Ambos conceptos son ampliamente defendidos y propagados por la ideología del nuevo modelo económico que se impone desde la década del ochenta (Ahumada, 1986).

Algunos autores han señalado que la dinámica del desarrollo y la industrialización tardía ha generado diversas formas de gobierno autoritario en la región. Si bien sus teorías se refieren a períodos ya superados de la historia latinoamericana, en ellas se encuentran algunos elementos útiles para caracterizar lo que se ha denominado el autoritarismo neoliberal. Por ello, las examinaremos brevemente a continuación.

Para Peter Evans resulta claro que, en el contexto del desarrollo dependiente, la asociación entre democracia burguesa y acumulación capitalista no puede darse, como sí ocurrió en el caso de la industrialización temprana europea. En los países dependientes, señala, la “autocracia burguesa” se expresa abiertamente, en la medida en que la necesidad de represión es grande, en tanto que la de ejercer la democracia es pequeña. En sus propias palabras, “durante la revolución industrial original era esencial un cierto grado de consenso político entre los miembros de las clases poseedoras para llevar a cabo su ‘proyecto de clase’ de acumulación capitalista. Pero cuando la acumulación depende de la triple alianza entre las multinacionales, las empresas estatales y sus aliados locales privados, los métodos parlamentarios para alcanzar el consenso resultan inapropiados (Evans, 1979, p. 47).

El modelo burocrático-autoritario (desarrollado por O’Donnell), intentó proporcionar una explicación de tipo económico y político al surgimiento de los regímenes militares del Cono Sur durante los años sesentas y setentas. Se trataba de gobiernos altamente exclusionarios, cuya

principal base social era una burguesía “oligopolizada” y transnacional. En el Estado burocrático-autoritario los especialistas en coerción y los tecnócratas tenían un peso decisivo. Estos dos sectores eran los encargados de “salvar” a la nación, restaurar el orden político y social y promover el desarrollo económico. En lo político, la adopción del modelo correspondió a una abrumadora derrota de los sectores populares. En términos económicos, O’Donnell lo presenta como una condición necesaria para profundizar el proceso de industrialización en estos países.³

Los análisis anteriores se refieren al período de las dictaduras militares del Cono Sur. Es claro que estos regímenes pertenecen al pasado y que los países de la región cuentan hoy con gobiernos civiles elegidos mediante elecciones. No obstante, en los argumentos que se han dado para explicar el ascenso de dichas dictaduras se encuentran elementos muy importantes para entender la tendencia crecientemente autoritaria que se desarrolla en los países latinoamericanos bajo la adopción del modelo neoliberal. En primer lugar, en dichos argumentos se destaca la articulación existente entre los intereses de las multinacionales y los de la burguesía transnacional de cada país, y la necesidad de mantener un régimen autoritario para defender sus intereses comunes. La implantación del nuevo modelo ha requerido de un régimen cada vez más autoritario, debido a que los costos sociales y económicos de sus políticas recaen fundamentalmente sobre los sectores sociales más pobres.

Un punto importantísimo en el análisis de Evans y de O’Donnell es el papel desempeñado por los tecnócratas en dichos regímenes militares. Estos tecnócratas se encuentran al frente de los proyectos neoliberales que se adelantan en la actualidad en toda la región. Debido a su índole civil y al hecho de que aducen tener un enfoque políticamente neutral hacia la aguda crisis económica de estos países, la nueva élite pudo poner en práctica el modelo de una manera relativamente fácil. Sus miembros cuentan, como es obvio, con un clima ideológico internacional altamente favorable, resultante del fin de la Guerra Fría y de la supuesta desaparición de alternativas políticas. Por ello, la idea de que la implantación del modelo burocrático-autoritario en el Cono Sur correspondió a una

3 En realidad, lejos de llevar a una profundización del desarrollo industrial, la puesta en práctica de las medidas neoliberales bajo este modelo condujo a un proceso creciente de desindustrialización, como lo evidencian los resultados de las dictaduras militares de Chile y Argentina.

abrumadora derrota de los sectores populares es también aplicable a los regímenes actuales.

Los análisis de los norteamericanos Gereffi y Stallings son particularmente ilustrativos en lo que respecta al papel que desempeña el Estado autoritario en el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo (Gereffi, 1990). Partiendo de un enfoque comparativo entre los países del Este asiático y los latinoamericanos, estos autores coinciden en señalar que, en ambas regiones, la clave para entender la conjunción entre resultados económicos y Estado autoritario hay que buscarla en su diferente y cambiante relación con los grandes potencias económicas a nivel mundial y en su distinto papel estratégico en los intereses de éstas, como se verá en el capítulo siguiente.

Continuando la misma línea de análisis, otros autores han destacado que la desmovilización política y la exclusión de la población no son un fenómeno accidental sino un elemento de primer orden del modelo de “industrialización hacia la exportación”, conocido en inglés bajo la sigla EOI. Esto se debe a que dicho modelo de desarrollo descansa en la existencia de una fuerza laboral altamente disciplinada y de bajo costo (Deyo, 1990), (Smith, 1990). El argumento, extraído de la experiencia de los países del Este asiático, resulta apropiado para entender el proceso en curso de reestructuración económica mundial bajo los llamados principios del *libre comercio*. Pese al hecho de que se refiere al desarrollo de otra región, dicho análisis es muy útil para entender los rasgos concretos que adopta el modelo autoritario neoliberal en su versión latinoamericana. No hay duda de que estas políticas sólo pueden implantarse mediante la “flexibilización”, la sumisión y el “disciplinamiento” de la fuerza laboral, lo que acarrea el deterioro de las condiciones de vida y de empleo de los trabajadores y la eliminación de buena parte de sus derechos políticos.

En un estudio conjunto sobre los experimentos neoliberales emprendidos durante los años ochentas en los países andinos, Catherine Conaghan, James Malloy y Luis A. Abughattas destacan los poderes autoritarios que adquiere el Ejecutivo en la implantación de ese modelo [los regímenes considerados en este análisis son el de Belaúnde Terry en Perú (1980-85), los de Hurtado (1981-84) y Febres Cordero (1984-88) en Ecuador, y el de Paz Estenssoro (1985-88) en Bolivia]. Al respecto, los autores señalan lo siguiente: “un poder altamente centralizado en el Ejecutivo, unas legislaturas débiles y un estilo exclusionario aislaba a los equipos económicos de las pujas de la

política pluralista. La oposición desde abajo permaneció relativamente muda debido al estatus de desmovilización de los sectores laborales (Conaghan, 1990, p. 5).

En este orden de ideas, las reformas constitucionales que se hicieron en los tres países durante los regímenes mencionados le otorgaron poderes de decisión altamente centralizados a la rama ejecutiva del gobierno. Mediante dichos poderes recién adquiridos, a los equipos tecnocráticos de esos países se les permitió desarrollar y aplicar las políticas económicas sin siquiera consultar al Congreso, la mayoría de las veces por la vía de los decretos ejecutivos. Con respecto a esta clara conexión entre un Ejecutivo fuerte y la implantación de las políticas neoliberales, Catherine Conaghan y sus colegas concluyen que “en realidad las implicaciones de costos que traen los programas de estabilización neoliberal requieren de unos ejecutivos que actúen de una manera decididamente autoritaria, a pesar de los marcos formalmente democráticos dentro de los cuales el poder ejecutivo se formula y legitima. En síntesis, en todos los tres casos vemos el bosquejo de una forma híbrida de gobierno en la cual una fachada de democracia formal enmascara una inclinación realmente autoritaria, en especial en el área de la política económica (Conaghan, 1995, p. 27).

Dentro de una línea de análisis similar y con base en el caso de Argentina bajo el gobierno de Menem, Nancy Bermeo se ha referido a un modelo de “democracia exclusionaria” propio de gobiernos civiles electos que han adoptado las políticas neoliberales. Este modelo se caracteriza por la legitimación de una forma de hacer política altamente discriminatoria, que, además, sustenta la idea de que tal exclusión no sólo es tolerable sino necesaria, tras la crisis resultante de regímenes “inclusionarios” y de naturaleza populista. Bajo estos regímenes, las nuevas élites pueden convencer a la población de que los gobiernos anteriores son los responsables de la crisis económica y, en especial, de la hiperinflación que azotó a la mayor parte de los países del continente. De acuerdo con este análisis, el común denominador de la región es un Ejecutivo con mucha autoridad, designado por Bermeo como “Ejecutivo elevado”, que se encarga de adelantar las transformaciones neoliberales (Bermeo, 1994).

Algunos estudiosos de los regímenes de Europa del Este y de Latinoamérica han señalado que en la mayor parte de ellos los presidentes elegidos hacen uso extensivo del poder de emitir decretos, pasan por encima de instituciones democráticas como el Congreso y los partidos

políticos y gobiernan de una manera plebiscitaria que por momentos parece tener fuertes tendencias dictatoriales ocultas. En el contexto latinoamericano, ejemplos notorios son los de Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Melo en Brasil y, el caso más extremo y evidente, el de Alberto Fujimori en Perú (Collier, 1995, p. 10). Asimismo, incluso desde una tradición liberal y moderada, un número cada vez más considerable de analistas se ha referido a las tendencias autoritarias que han acompañado estas reformas económicas en Latinoamérica y reconoce que “la consolidación democrática es difícil durante períodos de crisis económica y/o reestructuraciones económicas importantes” (Feldman, 1993, p. 20). Guillermo O’Donnell, por su parte, ha planteado la existencia de un nuevo tipo de régimen, el de la “democracia delegativa”, una mezcla peculiar de rasgos democráticos y autoritarios caracterizada por una autoridad ejecutiva que llega al poder mediante elecciones periódicas y regulares pero gobierna virtualmente sin ninguna restricción, y, en buena medida, por decreto. Para Carlos Vilas, este tipo de régimen pone en evidencia “el surgimiento de formas de dominación política que combinan la legitimación electoral del gobernante, la exacerbación de la supremacía, tradicional en América Latina, del poder ejecutivo frente al legislativo y al judicial, y la integración subordinada de amplios segmentos de la población empobrecida a estrategias de expansión de los segmentos más transnacionalizados del capital” (Vilas, 1994, p. 35).

A partir de la década de los ochenta y en consonancia con la generalización de las economías de “mercado”, la tecnocracia adquiere un gran poder en los procesos políticos y económicos de América Latina. Los tecnócratas han sido descritos como individuos con un alto nivel de formación académica especializada que desempeñan cargos importantes en organizaciones grandes y complejas, tanto del sector privado como del público (Collier, 1985, p. 403). Su papel no es nuevo en la región. La novedad introducida por la era de la “globalización” ha sido la de colocar a un número creciente de estos individuos en las posiciones de poder de los países. Si bien los políticos tradicionales continúan ejerciendo alguna influencia, se han visto cada vez más desplazados por ese sector, y la implantación del nuevo modelo de desarrollo ha descansado en lo fundamental en este nuevo tipo de expertos.

El término *Chicago boys* se aplicó inicialmente a los miembros del equipo económico del régimen de Pinochet, directamente influenciados por las doctrinas monetaristas de la escuela de Chicago.⁴ Por extensión, ha sido utilizado en forma un tanto vaga para describir a los tecnócratas que se encuentran comprometidos con el monetarismo y el pensamiento neoliberal. Aunque en su mayoría ni siquiera han pisado el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, un gran número de ellos son exalumnos de una amplia gama de universidades de Estados Unidos. Una publicación de negocios de ese país los describe en los siguientes términos: “ellos se encuentran a lo largo y ancho de América Latina, dirigiendo la revolución del mercado en el continente. Provisos de maestrías y doctorados en economía de Harvard, Yale, MIT y otras universidades de la élite en Estados Unidos, estos tecnócratas regresan a casa a atacar rancios y desacreditados conceptos económicos y a presionar por que se adopten soluciones de mercado. Los unifica una fe firme en la importancia de los números y una visión del mundo que se extiende más allá de los límites de sus países” (Weiner, 1992, p. 54).

Los tecnócratas de América Latina insisten en presentarse como los salvadores de sus respectivas naciones, en momentos de aguda crisis económica. Como lo plantea la publicación antes mencionada, nadie podría estar más capacitado para desempeñar semejante función que estos economistas bilingües, muchos de ellos con compañeros de estudio que ocupan altas posiciones en los bancos multilaterales y en el Fondo Monetario Internacional: “Contando con ese importante punto de entrada, los intrépidos muchachos ascienden hasta el tope” (Weiner, 1992, p. 55). Es por ello que adoptan un estilo triunfalista en su trato con todos los demás sectores sociales, y es por ello que se muestran a sí mismos como los heroicos agentes de profundas transformaciones estructurales.

La mistificación de los procesos económicos por parte de estos tecnócratas no es más que un reflejo de la manera como los ideólogos neoliberales han glorificado las operaciones del mercado. La idea subyacente es que las decisiones económicas son un asunto tan serio y difícil

4 Mediante un acuerdo suscrito en 1955 entre el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago y el Departamento de Economía de la Universidad Católica de Chile, muchos estudiantes chilenos tuvieron la oportunidad de estudiar esta disciplina en Chicago. Tanto Friedman como Hayek visitaron el país austral durante el período de la dictadura y tuvieron una importante participación en la puesta en práctica de los preceptos neoliberales allí.

que sólo puede ser atendido por estos expertos, quienes, por lo demás, siempre se presentan como ajenos a cualquier presión por parte de los grupos políticos o sociales.

La estrecha relación con el Ejecutivo y el apoyo que reciben de éste afianza en los tecnócratas su aura de invencibilidad y superioridad. La clave de tanta suficiencia está en que estos equipos económicos se conforman en torno a un poder ejecutivo fuerte, que de una u otra manera logra neutralizar la acción de la rama legislativa. En este respecto, la similitud con el modelo burocrático autoritario de las dictaduras del Cono Sur en los sesenta y setenta es muy grande.

El papel preponderante que desempeña esta élite tecnocrática en los países de la región ha llevado a un claro debilitamiento de las instituciones políticas tradicionales, incluidos el órgano legislativo y los partidos tradicionales mismos. Al analizar el caso de Menem, Fujimori y Collor de Melo, Luigi Manzetti muestra cómo los tres asumieron un estilo mesiánico que, al tiempo que restringe y minimiza el papel y la importancia de las instituciones democráticas, les promete a los ciudadanos la solución para todos los problemas que afectan a sus países, generando expectativas populares en torno a un arreglo rápido (Manzetti, 1993). En este mismo sentido, Bruce H. Kay destaca como características comunes a todos los países de la región la existencia de Ejecutivos superpoderosos y legislativos sumisos, desorganización y debilidad de los partidos políticos y ascenso electoral de un nuevo tipo de políticos “neopopulistas”, que han sido muy hábiles en explotar las debilidades institucionales con el fin de expandir su propia base de apoyo entre los electores (Kay, 1995).

Es indudable entonces que, en toda la región, la puesta en práctica de los programas de ajuste ha llevado al fortalecimiento del autoritarismo y a la concentración de los procesos de decisión en las manos del Ejecutivo. Ello ha acentuado la sumisión y la pérdida de autonomía por parte del Congreso y del poder judicial. El término *fujimorización* ha sido incorporado a la terminología política del continente para referirse, precisamente, a dicho proceso. En esta perspectiva, se requiere de un Ejecutivo fuerte, rodeado de un equipo de tecnócratas, que saque adelante las distintas reformas económicas. El poder político aparece cada vez más lejano para todos aquellos que no poseen la preparación profesional y las habilidades técnicas que tienen los miembros de la nueva élite.

En el plano institucional, las reformas “modernizadoras” que se han emprendido en la mayor parte de los países de la región han estado

encaminadas a reducir aún más los poderes del órgano legislativo. El chileno Alejandro Foxley señala que, en el caso de su país, el predominio de los partidos en la vida política llegó a su fin con el golpe de septiembre de 1973. La virtual desaparición de los partidos le dejó el camino abierto al ascenso de los *Chicago boys* y a la subsiguiente tecnocratización de los asuntos del Estado (*El Mercurio*, Santiago de Chile). Un poco más al norte, en Perú, Fujimori critica constantemente a la “partidocracia” y defiende el ideal de una democracia directa, sin intermediarios. En dicho país se constituyó una alianza efectiva entre el presidente y las fuerzas militares en contra del Congreso y la Constitución. Como una de las pocas instituciones nacionales que quedó en pie después del autogolpe de 1992, el estamento militar se convirtió en un importante apoyo para el presidente en su reelección (Kay, 1995, p. 19). Instituciones como el Congreso y los partidos políticos han debido asumir todo el desprestigio y descrédito resultantes de la incapacidad histórica de los distintos regímenes para resolver los problemas esenciales de estas sociedades.

Al presumir que adoptan decisiones eminentemente técnicas, los tecnócratas se aprovechan del desprestigio de los políticos tradicionales entre la población y del sentimiento de desconfianza generalizada en su posibilidad de resolver los graves problemas de las sociedades latinoamericanas.

Señalemos que desde tiempos inmemoriales, los partidos y dirigentes políticos latinoamericanos se han visto asociados con prácticas como la corrupción y el clientelismo. Es innegable que tales vicios han tenido un impacto negativo en el desarrollo de la región. El rechazo de la población a la conducta de los políticos tradicionales, integrantes de la llamada “clase política”, ha ido en aumento. La agudización de la crisis económica durante los años ochentas y la incapacidad de las clases dominantes para afrontar este problema aumentaron su desprestigio.

La élite neoliberal ha capitalizado este sentimiento generalizado de descontento. Más aún, lo ha exacerbado y manipulado con el fin de despejar el campo y neutralizar cualquier oposición a la puesta en práctica de su proyecto político y económico. Su enfoque técnico de los problemas sociales, su búsqueda de eficiencia y su clamor de neutralidad han contribuido en buena medida a socavar la autoridad de los políticos tradicionales de la región. No es sorprendente entonces que los mandatarios latinoamericanos más recientes hayan obtenido el favor de los electores mediante campañas de abierto enfrentamiento a los partidos y políticos tradicionales. Algunos de ellos incluso se han presentado a la contienda

electoral *sin* el apoyo de estos partidos. El caso más claro al respecto es el de Fujimori, quien adelantó su campaña electoral con un programa netamente populista, en franca oposición a los partidos tradicionales del Perú. Con tal estrategia pudo derrotar en la contienda por la presidencia a su rival, Mario Vargas Llosa, un confeso neoliberal. Igualmente, logró hacerse reelegir en dos ocasiones, por una amplia mayoría en 1995 y recurriendo al fraude en el 2000.

En un ambiente tal de desprestigio institucional, en toda América Latina han surgido candidatos al Congreso y a las alcaldías locales con rasgos cada vez más comunes. Por lo general, llegan al poder al frente de movimientos cívicos que logran canalizar un importante respaldo popular. No obstante, con algunas excepciones, su independencia frente a los políticos tradicionales es sólo aparente. Si bien pueden romper de manera efectiva con aquellos dirigentes venidos a menos, no lo hacen con sus prácticas corruptas. Esta doble moral por parte de la nueva élite ha sido un rasgo distintivo de su enfrentamiento con las viejas maquinarias electorales.

En su análisis de los primeros experimentos neoliberales en los países andinos durante la década de 1980, Conaghan, Malloy y Abughatas señalan como uno de sus rasgos distintivos el hecho de que las relaciones de estos regímenes con la población en general estaban basadas en el clientelismo de viejo cuño: el apoyo al gobierno era retribuido con empleos y prebendas. No obstante, durante los años noventa, los mandatarios neoliberales han modernizado y perfeccionado dichas prácticas, adaptándolas a las nuevas condiciones políticas y sociales.

Este nuevo tipo de clientelismo busca debilitar los canales institucionales y crear un conjunto nuevo de entidades dependientes directamente del Ejecutivo, lo cual le permite al presidente establecer una relación directa y personalista con los sectores populares. Los casos de Fujimori en Perú y de Menem en Argentina son quizás los más evidentes en este respecto.

Esta tendencia forma parte de lo que el autor denomina *fujipopulismo*; va acompañada del retiro del Estado de la actividad económica, la expansión del control por el capital privado, en especial el extranjero, y la eliminación de muchas de las funciones de índole social del Estado. Al igual que el viejo populismo, se muestra como antielitista y antiideológico pero es autocrático en la práctica (Rosen, 1995, p. 255).

3.3. QUÉ SE ENTIENDE POR DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Una de las preocupaciones que más concentra el interés académico se refiere a la transformación del sistema democrático, asunto que vinculado al tema de la participación se traduce en la búsqueda de democracias más participativas, en la medida en que se evalúan como insuficientes los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. En no pocas ocasiones, los análisis en torno al régimen democrático representativo tienden a atribuirle ciertas connotaciones negativas en tanto implicaría una excesiva importancia de las élites en menosprecio del conjunto de los ciudadanos que se limitarían a elegir o castigar cada cierto tiempo a sus autoridades democráticamente electas pero sin una participación activa.

En términos conceptuales, la permanente posibilidad de corrección y perfeccionamiento a que se encuentra sujeta la democracia nos permite destacar su carácter utópico —en el sentido positivo del término—, es decir, el de un ideal nunca plenamente alcanzado pero que sin embargo reconoce avances y retrocesos. En este sentido, la democracia “no es un modelo rígido, terminado en todos sus detalles, ni tampoco un especie de receta que contenga las respuesta correctas a todos los problemas (...); la democracia privilegia la noción de que el cambio es necesario y bueno, para que cada generación pueda reconocer, enfrentar y resolver los problemas de acuerdo a sus preferencias y dentro del respeto a los derechos humanos” (Chaparro, 1983, p. 18).

Esta relación entre democracia y derechos humanos está reconocida en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de las Naciones Unidas cuando en su artículo 21 establece: “El derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país; su acceso en condiciones de igualdad a los puestos públicos; y la voluntad popular como base de la autoridad del poder público expresada por medio del sufragio universal, secreto y libre en elecciones periódicas.” La misma normatividad se sigue en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (Bogotá, 1948), en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Naciones Unidas, 1966) y en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (San José de Costa Rica, 1969). Estos principios de carácter formal se traducen en diferentes formas institucionales, actores y prácticas políticas por las preferencias valóricas que la democracia implica —libertad, justicia, igualdad, participación— se expresan de modo más o menos coherente en un modo de organización política.

Las dificultades para aplicar tales principios no han sido pocas y derivan de la natural tensión existente que se plantea entre la heterogeneidad social y la necesidad de toda sociedad —para preservarse como tal— de generar acciones y decisiones que la comprometan como totalidad. Desde esta perspectiva, y tomando como punto de partida las opciones valóricas a que hacíamos referencia, la democracia exige un cierto grado de formalidad que se expresa en reglas de juego que organizan la convivencia social.⁵

Como puede observarse, estos principios y reglas organizativas de carácter formal corresponden fundamentalmente a lo que se conoce como democracia representativa. Ella comprende, al menos en teoría, un conjunto de reglas, de procedimientos para la toma de decisiones colectivas que definen: los actores del juego político (los partidos políticos), los mecanismos (las elecciones periódicas) y un ámbito institucional privilegiado (el parlamento).

Si bien el esquema de la democracia representativa ha permitido radicales transformaciones en lo que se refiere tanto al respeto de los derechos de los ciudadanos como al bienestar material, desde finales de la década de los sesenta ha enfrentado continuos cuestionamientos en los cuales se plantea que es condición necesaria pero no suficiente.

Dentro de la concepción democrático-liberal, las posibilidades de avanzar hacia una democracia participativa se encuentran en las bases de algunos conceptos “mínimos de democracia” —mínimos justamente en el sentido que admiten un conjunto de mejoras— lo que permite asumir una perspectiva distinta. Según Dahl, el gobierno democrático “se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl, 1988, p. 13). Para que dicho gobierno pueda cumplir con esta condición, es necesario que la ciudadanía tengan igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad.

5 Algunas de ellas son: a) el acuerdo sobre que la soberanía reside en el cuerpo de ciudadanos; b) inexistencia de exclusiones o limitaciones que menoscaben la igualdad política de sus miembros; c) la democracia está asociada al principio que establece el gobierno de la mayoría con el respeto de las minorías; d) amplias libertades para organizarse y elegir, pero también para ser elegido; e) existencia de reglas que excluyen el recurso a la violencia; f) las posibilidades de control de la mayoría y el desarrollo de una oposición responsable estimada como útil y necesaria; g) la democracia encuentra uno de sus fundamentos organizacionales en el principio republicano de la división de poderes *Humberto Nogueira Alcalá* (Nogueira, 1986: p. 49).

Las garantías están orientadas a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno, y en este sentido, la participación se refiere tanto a tener voz en el sistema de debate público, como a disponer de mecanismos que aseguren que la política del gobierno dependa de la voluntad y preferencias de los ciudadanos.

En un sentido coincidente, Bobbio afirma que el concepto mínimo de democracia debiera el menos cumplir con cuatro condiciones:

- a) Existencia de un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.
- b) Aquéllos que estén en condiciones de participar en el proceso de toma de decisiones sea un número muy elevado de personas.
- c) La regla básica en lo que respecta a la modalidad de decisión es la de mayorías.
- d) Respeto y garantía de los derechos fundamentales (Bobbio, 1986).

Las críticas a la democracia representativa se originan en distintos frentes. Con frecuencia, especialmente desde la izquierda, se ha acusado a la democracia representativa de ser pura “formalidad”.⁶ Dentro de esta visión, hoy se comprende que la continuidad de una sociedad sólo se ve asegurada si se establecen ciertos mecanismos formales que brinden estabilidad más allá de las personas. El riesgo de esta necesaria formalidad es que ni promueva ni garantice la participación de los ciudadanos, de tal manera que ese “ineludible aspecto formal del régimen degenera en un mero formalismo y la democracia representativa se convierta en un simulacro” (Num, 1987, p. 19).

Esto es particularmente importante de destacar en el caso latinoamericano donde los mecanismos de la democracia representativa han coexistido —en algunos períodos con mayor fuerza que en otros—

6 Un cambio importante en estas posiciones se ha producido luego de la experiencia autoritaria (Lechner, 1988). Otro ejemplo de lo observado es la importancia que en el triunfo electoral de Raúl Alfonsín (1983) tiene la recuperación y consolidación de la “formalidad” de un estado de derecho (Portantiero, 1985) Buenos Aires, CLADE, 1985. Otros términos utilizados en el mismo sentido son los empleados cuando se habla de democracia política por oposición a una democracia social; lo político sería pura formalidad, mientras que una democracia social —lo que implica económica— sería más “real”.

con el fraude y la corrupción generalizada y con la exclusión de vastos sectores de la población.

Otra crítica a la democracia representativa se encuentra en los teóricos de la democracia participativa que asocian este tipo de democracia al pensamiento democrático elitista. El elitismo democrático reconoce antecedentes en el pensamiento elitista clásico de Pareto y Mosca. Para ellos la democracia representativa no es más que un mito, vehículo de la demagogia, donde la voluntad de la mayoría y la representación popular constituyen una ficción.

Si bien este planteamiento inicial se encuentra superado, sobrevive en planteamientos tales como los que consideran que la democracia sólo consiste en un mecanismo electoral tendiente a asegurar un correcto funcionamiento social (Schumpeter) o cuando se sostiene que la única democracia posible es aquella basada en la representación dada las condiciones de las sociedades modernas (Sartori). En general, la preocupación fundamental de la corriente elitista de la democracia es el logro de la estabilidad del sistema y, desde esta perspectiva, una profundización de la participación popular sólo generaría una inflación de demandas políticas imposibles de controlar.

Las principales críticas a esta manera de concebir la democracia se han originado en las teorías de la democracia participativa, corriente que tiene su origen en un conjunto poco específico de ideas que nutrieron a los movimientos estudiantiles y laborales de la década del sesenta y de parte de la del setenta.

Entre todos los autores que se inscriben en esta corriente, se destaca la teoría democrático participativa de C.B. Macpherson (Macpherson, 1982) que intenta mostrar que el liberalismo y la teoría democrático liberal contemporánea son insuficientes para fundar y orientar un orden social libre en la medida que se hallan indisolublemente vinculadas a una estructura que él denomina como “individualismo posesivo”, es decir, el derecho ilimitado a la apropiación privada, considerado como natural, de carácter pre-social y pre-estatal. Sostiene que el conjunto de este tipo de sociedad y la cultura de apropiación que genera conforman el impedimento fundamental para el desarrollo de una democracia más profunda.

Su criterio básico de democracia se fundamenta en el derecho que tienen todas las personas a vivir una vida tan plenamente humana como lo deseen, siendo la propiedad un derecho y no una cosa. El desarrollo de la sociedad capitalista ha transformado el derecho de propiedad en un derecho a excluir a los demás del goce de los bienes. Contrariamente, una

sociedad democrática orientada al autodesarrollo debe concebir a la propiedad como un derecho a no ser excluido del acceso a los medios de vida.

De acuerdo con esta concepción y partiendo del supuesto que es deseable una sociedad más democrática, las posibilidades de su consolidación pasan por:

- a) El problema de las dimensiones: tamaño de las poblaciones y el avance tecnológico, lo que significa el uso no exclusivo de la democracia representativa y la transformación de los grandes partidos políticos en organismos responsables ante la comunidad.
- b) El problema de las diferencias socioeconómicas y de la igualdad política como elementos que alimentan un círculo vicioso difícil de romper.

Siguiendo esta misma argumentación, ninguno de estos caminos por sí solos nos pueden otorgar una plena superación del “círculo vicioso”, aunque sí podemos abrigar la esperanza de que cambios parciales en alguno de ellos generen cambios parciales en el otro. Y así sucesivamente. Estos cambios parciales son sólo posibles gracias a las “fallas” de la mentalidad maximizadora propia del capitalismo tales como: la conciencia de los costos del crecimiento económico (el desastre ecológico), los problemas provocados por la apatía política y las dudas cada vez mayores acerca de las posibilidades del capitalismo de gran empresa para satisfacer las expectativas de los ciudadanos (ya que es un elemento reproductor de las desigualdades).

El planteamiento de Macpherson puede interpretarse erróneamente. Para sus críticos, implica la necesidad de eliminar los mecanismos de representación democrática y su reemplazo por una democracia directa. Más correcto parece interpretar dicho aporte como complementario de los esquemas exclusivamente representativos en donde el régimen democrático representativo es un punto de partida a partir del cual se puede introducir un conjunto de modificaciones.

Es cierto que el énfasis de los conceptos de Dahl y Bobbio está puesto en garantizar los derechos políticos y de participación en el proceso electoral conducentes a la elección de representantes. No obstante lo cual, y al menos en teoría, nada impide avanzar hacia un concepto de democracia más participativa.

El interrogante que inmediatamente se plantea es qué significa una democracia participativa. El aporte de los teóricos de la democracia

participativa —en gran parte orientado a criticar al elitismo democrático— puede complementarse con la contribución de lo que Dahl, desde una perspectiva de la teoría democrático-liberal, ha denominado criterios de autoridad. Según Dahl, existen tres criterios fundamentales para juzgar si puedo aceptar como válido y justo, y en consecuencia valedero para mí, un proceso de toma de decisiones sobre asuntos que me afectan: a) criterio de elección personal: un proceso que puede garantizar que las decisiones se correspondan con mi propia elección personal; b) criterio de idoneidad: puede garantizar que se tomen decisiones de acuerdo con alguna idoneidad particular; c) criterio de economía: un proceso puede ser menos perfecto que las otras alternativas, pero más satisfactorio por ser menos engorroso.

El criterio de elección personal sentaría las bases de la democracia, pero no operaría de forma aislada. Junto a él está el criterio de idoneidad que asigna la responsabilidad de tomar las decisiones a aquél que está más capacitado. Lo que parece razonable en algunas situaciones requiere en el caso de las instituciones democráticas estatales de la combinación de ambos criterios: una relación de interacción que permita a las autoridades democráticamente elegidas respetar la voluntad popular, al tiempo que los técnicos se encargan de proporcionar los medios necesarios para poder poner en práctica aquella voluntad.

Sin embargo, esta relación se invierte y se transforma en un obstáculo para la legitimidad del sistema democrático colocando a los responsables políticos elegidos por la ciudadanía en una situación de subordinación con respecto a los técnicos con el pretexto de lograr mayores niveles de eficiencia y de evitar la “contaminación” política de las decisiones públicas. Esto es especialmente importante en el caso de las instituciones estatales donde la creciente necesidad de “idoneidad” en el manejo de los asuntos públicos se traduce en presiones “tecnocratizantes” que pueden desembocar en una limitación de los poderes de las autoridades democráticamente elegidas e incrementa los de los “técnicos”, burlando la voluntad popular.

En este punto entra en escena el tercer criterio de autoridad: el de economía. Poco considerado en la teoría política, es sin embargo de sentido común tener en cuenta los “costos” involucrados en el ejercicio de los otros dos criterios, tanto si se miden en tiempo como si se miden en sentimiento de impotencia ciudadana.

La importancia del “costo” del tiempo —especialmente cuando se piensa en el criterio de elección personal— deriva de su relación con el de las

“dimensiones humanas” en la puesta en práctica del sistema democrático. Esto es importante, porque si el criterio de elección personal evidencia las ventajas de la democracia como forma de gobernar el Estado, el de las dimensiones humanas dejará ver el potencial del municipio como espacio político-institucional.

De todo lo dicho se deriva que una democracia en proceso de transformación requiere la rearticulación de los diferentes criterios de autoridad reforzando la importancia del criterio de elección personal creando espacios en donde las personas puedan ejercer sus derechos ciudadanos, moderando la importancia que actualmente tienen los otros dos criterios. Para ello habrá que construirse un sistema más complejo donde existan otras formas de democracia tales como democracia directa, por comité, por referendun o representativa e incluso formas de autoridad delegadas,⁷ todas las cuales pueden contribuir a resolver el problema de la dimensión humana, ya que a medida que se ha incrementado el poder de la humanidad sobre el ambiente, ha disminuido el poder de las personas consideradas individualmente y cada vez más se expande la sensación de que se controlan muy poco las decisiones del gobierno y otras instituciones.

El malestar con la democracia “real” puede ser paradójico en un momento histórico en que ella, al menos formalmente, parece extenderse por todo el planeta, pero que coincide con demandas por expandir el espacio público democrático en diversos sentidos y a multiplicar las posibilidades de ejercicio de derechos ciudadanos; el problema ya no es si se eligen democráticamente las autoridades, sino en la búsqueda de mecanismos que garanticen el respeto de la voluntad ciudadana.

Como afirma Touraine, es necesario buscar “tras las reglas de procedimientos que son necesarias, indispensables incluso a la existencia de la democracia, cómo se forma, se expresa y se aplica una voluntad que representa los intereses de la mayoría al mismo tiempo que la conciencia de todos de ser ciudadanos responsables del orden social. Las reglas de

7 “En una sociedad democrática, tanto si está gobernada por un comité, un ayuntamiento, por referéndun o por cuerpo representativo, la autoridad de los delegados, ministros o subordinados es legítima simplemente porque (y sólo en la medida en que) lleva a cabo las políticas de sus superiores, esto es, el cuerpo democrático. No obstante, esta conocida doctrina conduce a la paradoja siguiente: la autoridad democrática puede requerir autoridades delegadas que no sean, estrictamente hablando, democráticas” (Dahl, 1992; p. 93).

procedimiento no son más que unos medios al servicio de fines nunca alcanzados, pero que deben dar su sentido a las actividades políticas: impedir la arbitrariedad y el secreto, responder a las demandas de la mayoría, asegurar la participación del mayor número en la vida pública” (Touraine, 1994, p. 25).

En el diseño de esta nueva democracia es importante considerar el tamaño de las sociedades. Se afirma que el aumento de tamaño de la sociedad y de la escala de sus problemas, exige organizaciones de grandes dimensiones eficientes para gestionarlos, ignorando que no siempre el aumento de tamaño de las organizaciones aporta más eficacia y la existencia de elevados “costos adicionales” (Touraine, 1994, p. 120).

A resolver este problema podrían ayudarnos dos principios pragmáticos: a) si un tema se aborda mejor en una sociedad democrática, inténtese siempre que sea abordado por la sociedad democrática más pequeña que pueda hacerlo satisfactoriamente; b) al considerar si una sociedad mayor sería más satisfactoria, no dejen de considerarse los costos adicionales.⁸ Los costos adicionales de la vida en las grandes ciudades (megalópolis) —muchas veces erróneamente defendidas por ser económicamente ventajosas— plantea la necesidad de crear unidades territoriales relativamente pequeñas donde se pueda alcanzar un nivel satisfactorio de participación. Ello puede realizarse por dos caminos: por una parte, en el caso de las grandes ciudades, asignándole estatus político a los vecindarios, creando corporaciones vecinales; por otra parte, creando y/o fortaleciendo los gobiernos locales de las ciudades medianas y pequeñas.

De acuerdo con esta concepción, la necesidad de fortalecer unidades político-territoriales menores se hace urgente de cara a la tercera transformación democrática que se está produciendo. Si se quiere evitar que

8 En este mismo sentido, un reciente trabajo, afirma: “permítasenos que sencillamente sugiramos una regla de tres, articulada por la Conferencia Nacional de las Legislaturas del Estado: mientras no exista una razón de peso para que se haga de otro modo, la responsabilidad sobre los problemas debe ir a para al nivel de gobierno más bajo que sea posible. Las encuestas nos demuestran que cuanto más cerca está un gobierno de sus ciudadanos, más confían éstos en él. Cuanto más cerca está, más responsables tienden a ser los funcionarios y más propensos a soluciones a medida frente a las creadas en programas de talla única. Cuando adaptemos esta regla de tres, el gobierno federal tendrá menos empleados y proporcionará menos servicios directos, pero su papel como eje de la sociedad americana no decrecerá en absoluto. En muchas zonas, seguirá teniendo la responsabilidad de proveer de fondos y establecer un marco político global, aunque no preste servicios” (Osborne, 1994, p. 379).

las democracias pierdan creciente legitimidad como resultado de la creación de grandes bloques transnacionales, es necesario, no sólo reforzar la capacidad de control ciudadano sobre los delegados en tales instancias, sino también en las escalas menores: “la mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponde a una escala menor pero trascendentes para su vida diaria: la educación, la salud pública, la planificación urbana, la cantidad y calidad de los servicios que brinda el sector público local (desde el mantenimiento del buen estado de la iluminación de las calles hasta la conservación de los parques, paseos y lugares de recreación), etc.” (Dahl, 1988, p. 385).

En síntesis, la democracia participativa requiere de una sociedad civil que esté constituída por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos. Una sociedad de actores capaces de ser co-constructores del proceso nacional, en el marco de una democracia representativa y participativa, con posibilidades de ir construyendo una gobernabilidad democrática a partir del proceso mismo.

“La democracia participativa es también es un proceso de tipo social y político en el que una diversidad de grupos, organizaciones y personas se involucran en las decisiones públicas y en la planeación, ejecución y control de los programas locales, departamentales o nacionales” (Delgado, 1992).

3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ALGUNAS PRECISIONES

La participación ciudadana, uno de los componentes más importantes de cualquier sistema democrático, al igual que la descentralización, pueden tener diferentes objetivos dependiendo de los intereses del sistema político y económico nacional y de las condiciones de poder local, entre otros. Los procesos de democratización y participación ciudadana pueden ser reales (que acepten las decisiones populares y la autonomía de un gobierno local o comunitario incluyente) o simbólicos (que sirva para promover proyectos de Estado excluyentes de los intereses socio-económicos y políticos de la población). Así, la participación ciudadana puede evidenciarse solamente en el momento de votación como ejercicio simbólico o extenderse más allá e incluir el poder de decisión, la revoca-

ción de mandatos populares, entre otros. Analistas como Leopoldo Múnera llegan a identificar varias formas de participación política; subordinada, delegatoria, consensual, sustitutiva y emancipadora, que se pueden acomodar dentro de las necesidades políticas de cualquier sistema de gobierno, lo que demuestra claramente el carácter contradictorio de la participación. El concepto de la participación es analizado por Vargas Velásquez (Vargas, 1994, p. 28) desde el punto de vista de los principales paradigmas de las ciencias sociales agrupados de forma general en las siguientes categorías (Vargas, 1994, p. 28-33).

1. Perspectiva estructural-funcionalista: este paradigma ubica al desarrollo dentro de un proceso de modernización, marcado por el paso de una sociedad con una mentalidad y unas instituciones tradicionales a una sociedad marcada por procesos económicos, políticos y sociales modernos; esto se logra con la industrialización, el rol protagónico de un Estado intervencionista y paternalista y con el cambio de actitudes de consumo, de pensamiento, de relaciones sociales de la población, entre otros. La participación en este paradigma, asociada fundamentalmente a derechos, está controlada y tutelada por el Estado, busca generar la democracia de tipo liberal representativa, la modernización y la consolidación de organizaciones como los gremios, los sindicatos y los partidos políticos.
2. Perspectiva del marxismo estructuralista: ve en el desarrollo, llevado a cabo desde el Estado, la forma de acabar con las desigualdades generadas por las relaciones del Estado, la forma de acabar con las desigualdades generadas por las relaciones capitalistas. El Estado controla y se responsabiliza de la política económica y garantiza las necesidades básicas de la población. Dentro de este contexto la participación, asociada a control y derechos, es tutelada por el mismo Estado.
3. La perspectiva interaccionista: asume que el desarrollo se genera con la competencia irrestringida entre individuos. El Estado debe liberalizarse a sí mismo y disminuir su presencia, y también debe liberalizar la economía y la sociedad en general. La idea principal de esta perspectiva es la virtud de la competencia. La participación, elemento esencial para el modelo de desarrollo liberal, tiene como objetivo llenar los espacios que deja el Estado: en lo social, aliviar necesidades básicas; en lo económico, generar la privatización [dejar funcionar

las leyes del mercado]; y en lo político, promover la democracia participativa (que debe actuar dentro de los parámetros de las políticas globales de liberación).

4. La aproximación accionalista: ve el desarrollo como resultado de enfrentamientos entre movimientos sociales. Las políticas estatales deben apuntar a la satisfacción de las necesidades de la población y el sistema político debe ser abierto, tolerando y respetando la gran diversidad de las expresiones políticas, económicas, culturales y sociales de la población en general, pero llegando a un consenso nacional. La participación como negociación juega un importante papel en esta perspectiva.

El renovado interés por la participación ciudadana tiene un doble fundamento: por un lado, una crisis de representación (fundamento político) que se origina en la declinación de las instituciones mediadoras y conciencia del ascenso de la burocracia estatal con un elevado poder discrecional, que genera un movimiento reformista favorable a la expansión de la capacidad operativa de los organismos de representación, participación en los procesos administrativos y reorganización de la administración pública; por otro lado, una crisis de la eficacia del Estado (fundamento económico), que se relaciona con la reducción del tamaño del Estado por medio de la coproducción o transferencia directa a organismos paragubernamentales o privados de las funciones que tradicionalmente desarrolló el aparato estatal. Este segundo fundamento está estrechamente ligado a una concepción tecnocrática de la participación ciudadana que la plantea como requisito para aumentar la eficiencia de la administración pública (Cunil, 1992).

La reorganización del régimen democrático, la crisis fiscal y económica, la crisis política (pérdida de credibilidad), el desarrollo de movimientos de la sociedad civil y las presiones ciudadanas originadas en el ajuste estructural, reclaman la atención tanto de la eficacia del Estado en relación a la economía como a la calidad de la democracia ya que la crisis involucra el agotamiento de un modelo de desarrollo de patrón estatal y la necesidad de rearticular las relaciones entre Estado y sociedad.

En este contexto, el reforzamiento de la participación ciudadana puede traducirse en un conjunto de impactos favorables en diversos ámbitos:

1. Como la administración pública no es una institución que se justifique a sí misma en virtud de su adscripción a un fin general, de carácter permanente e inalterable, la participación ciudadana puede cumplir una doble función de crítica al particularismo y de expresión de intereses
2. El sistema legal y doctrinal está montado para garantizar la protección de derechos individuales frente a poderes públicos, pero no para garantizar la realización positiva por parte de dichos poderes de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que la participación ciudadana puede ser un medio eficaz para lograr la realización de aquellos intereses que requieren una acción pública.
3. La progresiva apropiación del Estado por parte de los partidos políticos se ha traducido en una importante fuente de clientelismo —como medio de articulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil— puede transformar a la participación en un mecanismo de control del clientelismo y de la politización del aparato público.
4. Las insuficiencias de los mecanismos tradicionales en el ejercicio de la participación puede contribuir a abrir nuevos cauces de relaciones y expresión entre ciudadanos y las instituciones del Estado.
5. Las necesidades del contexto convierte en una “obligación” política la concertación estratégica entre los distintos intereses a fin de darle mayor viabilidad y eficacia a la acción pública.
6. La participación ciudadana puede constituir un medio de reconocimiento y expresión de intereses sociales marginales.
7. La sociedad civil convertida en actor a través de la participación ciudadana, se convierte en co-constructora y co-gestora del proceso, al mismo tiempo que fortalece la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, y pese a la profusión en el uso del término, no se encuentra en las ciencias sociales una clara definición de participación ciudadana. Las referencias aluden a la participación política entendiéndola como “el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en la misma selección, con vistas a conser-

var o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes” (Pasquino, 1992).

La perspectiva predominante privilegia los aspectos de la participación relacionados con la participación electoral y, tendencialmente, con las actividades ciudadanas en partidos políticos. Esto no debe llamar la atención ya que el sufragio es un mecanismo de participación política que produce efectos inmediatos y que moviliza al conjunto de la sociedad.

Complementariamente, el tema de la participación se ha ubicado en lo que la perspectiva liberal en ciencia política se denomina “articulación política de intereses” (entendiendo por ello el proceso por el cual los individuos y grupos plantean demandas a quienes están encargados de tomar las decisiones), específicamente en el área de grupos de intereses.

Dentro de esta misma concepción, Almond y Powell distinguen dos aspectos: el tipo de grupo y el canal de acceso. Entre los primeros distinguen:

1. Grupos anómicos de intereses: formas de penetración más o menos espontáneas del conjunto de la sociedad en el sistema político tales como manifestaciones y tumultos, por lo que sus características básicas son su limitada organización y la ausencia de una actividad constante en la representación del grupo.
2. Grupos de intereses no asociativos: los de parentesco y ascendencia, étnicos, regionales, de estatus que se caracterizan por articular sus intereses de manera intermitente, se caracteriza por la debilidad de la organización y procedimientos.
3. Grupos de interés institucionales: son los que forman parte de organizaciones como los partidos políticos, iglesias, fuerzas armadas y que se caracterizan por estar integradas por personal profesional con funciones políticas y sociales establecidas aparte de la articulación de intereses y con capacidad para articular los suyos propios o representar los de los otros grupos.
4. Grupos de interés asociativo: estructuras especializadas para la articulación de intereses (sindicatos, asociaciones empresariales, grupos cívicos, etc.) cuyos rasgos principales son la expresión explícita de los intereses de un grupo particular, equipo profesional, y organización y procedimientos establecidos.

En lo que respecta a los canales y medios de acceso, los mismos autores distinguen:

1. Las demostraciones físicas y la violencia.
2. La conexión personal.
3. La representación de la élite.
4. Canales formales e institucionales: medios de comunicación, los partidos políticos, los parlamentos, la burocracia y los gabinetes.⁹

Cuadro N° 2

Medios de la participación	
Procedimientos <ul style="list-style-type: none"> • Audiencias públicas • Iniciativas populares • Referendum Órganos	
Institucionalización de la participación ciudadana	
Ámbito nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta y concertación asociada la planificación del desarrollo • Concertación social en la formulación de políticas públicas y en la reforma del Estado • Participación ciudadana en programas específicos
Ámbito regional	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos deliberativos mixtos en el gobierno regional • Consejos regionales de carácter consultivo • Consulta en la planificación y desarrollo regional
Ámbito municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidades de participación directa • Consulta y apoyo directo de organizaciones de intereses al gobierno y/o gestión municipal • Participación ciudadana como poder compartido a nivel municipal

⁹ Gabriel Almond y Gabriel B. Powell, *Política comparada*, Tecnos, Madrid, 1982. (Almonacid, 1982). La misma Cunil aporta elementos que permiten conformar un cuadro mas complejo en lo que respecta a la participación ciudadana (ver Cuadro N° 2).

Según sean los medios y objetivos, la participación puede ser analizada desde distintos criterios. Partiendo del más sencillo, la dimensión cuantitativa se refiere a la cantidad de personas involucradas en el proceso. La dimensión cualitativa se relaciona con el grado de intervención en el proceso decisorio y el grado de intermediación que existe entre el ciudadano y el decisor.

Otro tipo de clasificación puede fundamentarse en la naturaleza de las demandas de participación: por cuestiones personales (protección policial, empleo, salud, vivienda, asistencia del bienestar); por asuntos familiares (cuidado de niños, educación); o por cuestiones morales (relativas al tabaco, bebida, juego, aborto, homosexualidad), y por supuesto, por iniciativas colectivas, relacionadas con la satisfacción de las necesidades sociales básicas de las comuni

Modalidades de participación	
Niveles	Político <ul style="list-style-type: none"> • Macroparticipación • Nivel intermedio (regional-sectorial) • Microparticipación
	Gestión
Carácter	<ul style="list-style-type: none"> • Participación consultiva o asesora • Participación resolutive y fiscalizadora • Participación en la ejecución
	<ul style="list-style-type: none"> • Información • Consulta • Poder compartido • Poder delegado • Control ciudadano
Sujetos intervinientes	<ul style="list-style-type: none"> • Participación directa • Participación indirecta
Origen del impulso	<ul style="list-style-type: none"> • Acción ciudadana (experiencias de autogestión, ayuda mutua u cooperación) • Implicación ciudadana (originada en el Estado)

Un parámetro alternativo para encuadrar la participación puede ser el origen de la iniciativa, denominándose “desde arriba” cuando se trata de movilización para lograr que se hagan las cosas; o bien “desde abajo” cuando los grupos la visualizan como un medio para la obtención de mayores beneficios en la distribución de los frutos del desarrollo. Pudiendo reconocerse entonces una situación en que la sociedad civil es más bien “agente” en los procesos, en el primer caso, o bien se constituye en “actor” propiamente tal.

Las categorías precedentes pueden a la vez asimilarse a otras denominaciones, tal como la inducida y espontánea. La participación en la distribución del bienestar se puede identificar con una mayor equidad en el reparto de la riqueza orientada a la elevación de los niveles de vida y el disfrute de los beneficios de la civilización actual.

Desde una perspectiva más radical, la democracia participativa se ha convertido en la divisa que justifica todas las reformas institucionales ligadas a los procesos de ajuste estructural en América Latina. En esta perspectiva, la democracia participativa es vista como el anverso de una tendencia crecientemente autoritaria, expresada ante todo en el fortalecimiento del Ejecutivo, frente a las otras ramas del poder público. Se presenta así una situación dual en la que las decisiones más importantes del país en materia económica y política las adopta el Ejecutivo, conforme a los lineamientos de las instituciones financieras internacionales, al tiempo que se crea un espejismo en torno a los avances del poder local, del llamado “empoderamiento de las comunidades”. A éstas se les asigna la función de ejecutar las políticas oficiales y correr con buena parte de la financiación de los servicios sociales básicos que debe proveer el Estado. Se produce así una abierta manipulación política del concepto de participación, lo mismo que de la forma misma en que ésta se materializa. Como lo anota un estudio al respecto, “la participación se ofrece, se consume, se contrata, se dosifica y cuando más se avanza, llega hasta pactarse-concertarse mediante un proceso no gratuitamente llamado negociación” (Ochoa, 1994, p. 83).

Otro elemento a tener en cuenta es la situación en que se produce la participación. Así se denomina participación puntual a la presentación de una demanda que se limita a una cuestión de distribución única y claramente determinada; en contraposición, la participación distributiva global se basa en un conjunto de circunstancias que afectan las condiciones de vida de los grupos más favorecidos de la población.

Un segundo criterio es el de naturaleza de los problemas que constituyen el fundamento de la participación. En tal sentido se puede distinguir la participación distributiva orientada a la satisfacción de necesidades básicas: salud, educación, vivienda, alimentación e intervención en las decisiones que afectan las propias condiciones de vida. Esto se identifica con la perspectiva infraestructural dirigida a la problemática de la sobrevivencia material y marcada por el acceso al ingreso a través de la inserción en el mercado de trabajo.

La contracara la constituye la participación distributiva de las necesidades complementarias que comprende la recreación, transporte público, comunicación y los denominados “derechos difusos”: medio ambiente, no exclusión de las minorías o discriminación por sexo, raza o religión.

Un tercer criterio de ordenamiento de esta problemática se fundamenta en la extensión de la participación distributiva pudiéndose distinguir: a) personal: reducida al ámbito individual o del pequeño grupo; b) sectorial: identificada con los reclamos de un sector diferenciado.

De lo anterior se desprende que la participación política se refiere a aquellas acciones de los ciudadanos, individual o colectivamente aunque de manera más o menos organizadas, orientadas a obtener respuesta del sistema político no sólo en aquello relacionado con sus necesidades materiales sino también con la manera misma en que el Estado asume sus funciones y cómo se definen las reglas que lo regulan.

Sin embargo, de acuerdo a Cunil, (1992) la participación ciudadana no puede confundirse con la participación política. Según la autora, la primera puede concebirse de dos maneras: a) como una forma de fortalecer la sociedad civil (redefinición de la frontera entre lo público y lo privado) orientada a potenciar las capacidades autorganizativas de la sociedad; b) un medio de socialización de la política en el sentido de generar nuevos espacios y mecanismo de articulación Estado y sociedad (transformación de lo estatal en público).

La participación ciudadana implicaría, desde el segundo punto de vista, tomar parte en alguna actividad pública destinada a expresar intereses colectivos. En tanto actividad orientada a intervenir en el espacio público, la participación ciudadana excluye la participación social, la participación comunitaria, así como las experiencias autónomas de la sociedad civil; en tanto portadora de intereses colectivos, deja de lado la intervención de los ciudadanos en la administración pública en función de su profesión, la participación política, la colaboración entre

administraciones y los mecanismos de defensa de los ciudadanos individuales frente a la administración

Según se deduce de lo expuesto, para Cunill la participación ciudadana no es un tipo de participación política ni comunitaria. Esta perspectiva llama la atención porque existe consenso respecto a que lo que define la condición de ciudadano es la posibilidad de participar políticamente, básicamente ejerciendo sus derechos electorales eligiendo representantes, pero que de fondo implica el derecho a decidir sobre el ordenamiento político, sus mecanismos, derechos y libertades. Desde nuestro punto de vista, participación ciudadana, comunitaria y política apuntan a un mismo fenómeno, siempre y cuando la participación política no se limite al involucramiento electoral o partidario.

3.5. LA REFORMA DEL ESTADO

Durante los últimos años se ha venido introduciendo una serie de cambios en los países latinoamericanos, concretados en reformas económicas, políticas y sociales de diversa índole. Adicionalmente, se ha puesto en marcha políticas de descentralización que han implicado cambios en la función del Estado central, justificados con el objetivo de propiciar una redistribución del poder, del nivel central a los niveles regional y local, y presentados como un mecanismo para fortalecer y perfeccionar los sistemas democráticos y representativos en la región.

En este contexto, el discurso en torno a los niveles subestatales ha adquirido una mayor importancia y relevancia. La administración y gestión gubernamental en el plano local se han convertido en un escenario cada vez más importante para la implementación de las políticas nacionales, para el desarrollo de planes económicos y para canalizar y poner en práctica los programas de índole social.

El proceso de formación de esta voluntad descentralizadora ha sido, sin embargo, bastante lento en la región, debido a que la planeación estatal centralizada y el modelo de desarrollo intervencionista, acorde con los lineamientos de la CEPAL, predominó en Latinoamérica hasta los ochenta¹⁰. Pero lo cierto es que en la presente década la descentralización es

10 Chile en donde a partir de finales de los setentas se introducen, en el contexto de políticas de privatización, programas de descentralización, constituye la única excepción.

presentada cada vez más como instrumento para el mejoramiento de la acción estatal y para la disminución de la inseguridad institucional de la región, así como para asegurar y afianzar los procesos de democratización y gobernabilidad democrática.

La reforma del Estado es un asunto que involucra dos aspectos fundamentales: por un lado, la redefinición de sus funciones (en este punto cabe recordar que la tendencia ha sido monopolizada por posiciones que centran el debate en el achicamiento del Estado); por otro lado, y más allá de cuáles sean sus funciones, se encuentra el debate en torno al “cómo” se las desarrolla.

La pregunta por un nuevo modelo de Estado es un eje central del debate actual en América Latina. Es un asunto complejo vinculado a múltiples temas, entre los cuales podemos destacar el cumplimiento de los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos financieros internacionales y encaminados fundamentalmente a cumplir con los compromisos de la deuda externa, la reestructuración del modelo de desarrollo, el cambio en las políticas sociales, la democratización que fortalezca la legitimación ciudadana y la búsqueda de nuevas expresiones culturales y formas simbólicas que representen identidades colectivas (Lechner, 1993).

Para el caso de América Latina, los principales enfoques teóricos desde los cuales se ha abordado la descentralización son los siguientes (Gaitán Pavía, 1992, p. 35-50).

1. Enfoque neo-conservador: La gestión del Estado se ha vuelto ineficiente y por esta razón debe reducir su tamaño, despolitizar la economía y disminuir el intervencionismo social. Este tipo de concepción prioriza la acción del mercado y la privatización de los servicios públicos, creando así un modelo que trata de funcionar dentro de un vacío social, ya que asegura que el mercado resuelve los problemas de oferta (basándolos en la demanda).
2. Propuesta interpretativa basada en la sociología de la acción: Debido a la crisis estatal, en los países de América Latina el centralismo se ha vuelto ineficiente para velar por los intereses socioculturales y económicos de la mayoría de la población. En este contexto, surgen muchos movimientos sociales que expresan ONG, organizaciones comunitarias, partidos de oposición. Estos actores ayudan a fomentar la descentralización y la democratización. Sin embargo este análisis

se enfoca demasiado en los procesos sociales y no resuelve el gran impacto que tiene sobre éstos la política económica, por cuanto el sistema productivo define los tipos de relaciones sociales.

3. Enfoque politicista: Este enfoque diferencia entre la crisis económica y la crisis política: la falta de recursos financieros para cumplir con las demandas sociales hace que decaiga la legitimidad del Estado. Es necesario entonces estabilizarlo y en la descentralización se encuentra una importante herramienta para nivelar la crisis política. El problema con este análisis es que convierte la descentralización en un proyecto simbólico, de legitimación, excluyente de los diferentes actores sociales que solo existen como receptores de políticas del nivel o de fondos limitados.
4. Enfoque derivacionista: Este marco de análisis está basado en teorías neomarxistas y la base de su argumento es que aunque aparentemente se esté promoviendo la democratización por medio de la descentralización, existe un objetivo oculto: garantizar la producción y la acumulación capitalistas. Los procesos de descentralización son transnacionalizados, pues están dentro de una misma cadena que vincula al espacio local, con el nacional y el mundial. Dentro de este contexto analítico la democracia se convierte en un formalismo, las reformas del Estado no cambian las relaciones de poder, las transferencias no constituyen una verdadera redistribución de ingresos, la autonomía o poder local están limitados y los movimientos sociales no tiene poder de decisión. En otras palabras, el Estado necesita promover reformas (despolitizar la economía y garantizar estabilidad socio-política y económica) para garantizar la acumulación capitalista y el desarrollo acorde con los procesos económicos que se viven a nivel mundial.

Como es lógico, un debate prolongado como el que se desarrolla en torno al Estado atraviesa por diferente momentos. A partir de la década del ochenta hasta el momento ha sido el neoliberalismo la posición predominante que, aprovechando el derrumbe de los llamados socialismos estatalmente administrados, desarrolló un diagnóstico de la crisis y un modelo de Estado “mínimo” que pese a su alto contenido utópico logró arraigarse en vastos sectores de la sociedad.

Bajo el amparo de este modelo, los regímenes políticos de la región presionados por los organismos financieros internacionales, desarticularon el rol que tradicionalmente había cumplido el Estado, dando paso

a una economía caracterizada por la privatización de empresas públicas, la desregulación del mercado y la apertura al comercio exterior. El repliegue del Estado a las funciones mínimas y la privatización tanto de sus activos como de sus decisiones en los ámbitos de la asignación de recursos, la inversión productiva y la determinación de precios e ingresos, tienen como objetivo último lograr la primacía del sector privado y estructurar una sociedad de mercado. Desde la perspectiva neoliberal y en coincidencia con posiciones tecnocráticas, se tiende a confundir sociedad y mercado, y a concebir al Estado como un agente que actúa sobre él pero sin tener en cuenta las diversas racionalidades. No por casualidad se ha señalado que “cuando un tecnócrata se plantea problemas de modernización, tiende a establecer como campo de análisis al Estado, entendido como una tecnoestructura capaz de producir una oferta de políticas, instituciones y soluciones públicas a problemas surgidos de la sociedad civil. El Estado, en ese marco, solamente procura poder político para tomar la última decisión, dotada de fuerza obligatoria, e imponer una solución técnica a un problema público. Desde el punto de vista tecnocrático, para la aplicación de las mejores soluciones se necesitan dos condiciones: poder político y conocimientos. Por esta razón, mientras más simple, fuerte y centralizada sea la estructura puramente política, más fácil es tomar decisiones técnicamente eficientes” (Godoy, 1993, p. 21-48).

Así planteado, la conjunción neoliberalismo-tecnocracia no sólo implica privatizar y reducir la incidencia del gasto público en el PIB sino —y desde un punto de vista teórico— una restricción del campo de análisis que limita el problema de la gobernabilidad democrática a que el aparato estatal elabore y ponga en práctica respuestas técnicamente eficientes pero que pasan por alto las condiciones más amplias que se requieren para una conducción estatal legítima (Tomassini, 1992).

En estas condiciones, limitar la reforma del Estado a la reducción de su tamaño para evitar de ese modo que su “ineficiencia” tenga peores consecuencias, es a todas luces simplista e ideológico al menos por dos razones: primero, la reducción del tamaño del Estado en América Latina como consecuencia de su “gigantismo” es un argumento que no concuerda con las evidencias empíricas que muestran que en todos los datos aceptados como indicadores de su tamaño —porcentaje del gasto público del gasto total y del PIB, cantidad de funcionarios por cada 100 habitantes, etc.— se sitúan muy por debajo de los países más industrializados;

segundo, tampoco existe ningún estudio serio que haya demostrado que, comparado con la empresa privada, el aparato estatal sufre de una incapacidad congénita para abordar eficientemente el manejo de los recursos, al menos no si se lo plantea en términos generales.¹¹

Estos son los antecedentes del debate sobre la reforma del Estado; un debate sesgado, parcial y altamente ideologizado que desconoce que bajo la conducción estatal se han llevado adelante en América Latina modernizaciones incluyentes y que los procesos de desarrollo exitosos de la últimas décadas han contado con un Estado fuerte capaz de generar y hacer respetar reglas del juego claras: “varias razones avalan la necesidad de fortalecer el aparato estatal. Primero, la historia del desarrollo de los países centrales y periféricos muestra que el aparato estatal ha expandido sus funciones y atribuciones sobre todo en períodos de crisis económica, durante los cuales resulta especialmente necesario que un poder central controle los desequilibrios provocados por dicha crisis, y busque el camino para salir de ella; la crisis actual no será seguramente una excepción” Gurrieri, 1987, p. 39).

El debate que ha estado “copado” por el enfoque neoliberal se ha enriquecido con los aportes de la corriente neoestructuralista que ha aportado nuevas dimensiones. En lo que respecta al Estado, desde esta perspectiva se acepta la necesidad de introducir reformas, tanto en lo que se refiere a su tamaño como a sus funciones y la manera de desarrollarlas, lo cual sería consecuencia de la revisión crítica de la trayectoria del Estado latinoamericano, la necesidad de conservar ciertos equilibrios macroeconómicos, al tiempo que el resultado de nuevas demandas ciudadanas.

Pero a diferencia del enfoque neoliberal que considera al Estado como un “mal necesario”, el neoestructuralismo plantea la necesidad de fortalecer al Estado en un doble sentido: reforzando su capacidad de regulación del mercado y para corregir sus distorsiones y asignándole un papel protagónico en la promoción de políticas de desarrollo, especialmente las relacionadas con la superación de la pobreza y el alcance de mayores niveles de equidad.

Si desde la perspectiva neoliberal se trata de dejar actuar al mercado porque son sus resultados los que resuelven de manera más eficiente los conflictos sociales, por lo que cualquier intervención como la del Estado

11 Kliksberg se refiere a estas perspectivas como “debates-trampa” (Kliksberg, 1989).

o la del sistema político que tienda a su regulación lo único que genera son distorsiones y a la larga, menor eficiencia, desde el neoestructuralismo se postula la necesidad de fortalecer el sistema democrático para que la sociedad pueda regular al Estado y éste al mercado.¹²

Por ello, abordar el problema de manera integral implica analizar, además de “cuáles” funciones —un debate que ha sido monopolizado por la dicotomía Estado-mercado en el sentido de reducir el primero y permitir el libre desenvolvimiento del segundo—, el tema de “cómo” el Estado va a desarrollar sus funciones. Y en este sentido, la fuerza del debate anterior ha dejado de lado aspectos importantes.

Por otro lado, desde la corriente del “nuevo institucionalismo”, muy afín al neoliberalismo, la valorización institucional de la democracia demuestra al menos que hay un cambio en los ejes del debate sobre la reforma del Estado y que no se trata de conservar un Estado gigantesco incapaz de asumir las demandas que se generan en la sociedad así como tampoco reducir el Estado apostando a la autorregulación del “libre juego de la oferta y la demanda”.¹³

De tal manera, la reforma del Estado implica un doble movimiento generado en parte por las propias contradicciones de la centralización:

12 Se ha afirmado que el enfoque neoestructuralista constituye una estrategia de “ajuste positivo”, por contraposición a lo que sería el recesivo del neoliberalismo. Claro está que el neoestructuralismo no se limita a la problemática del Estado (Rosales, 1988), (Sunicel, 1990), (Sunkel, 1993). Para tener un panorama más completo recomendamos la lectura de los siguientes trabajos: Osvaldo Rosales, “El neoestructuralismo en América Latina”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 14, julio-diciembre 1988; Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, “El neoliberalismo versus el neoestructuralismo en los años ‘90”, *Revista de la CEPAL*, diciembre, 1990; Osvaldo Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, FCE, México, 1993. (Curbelo, 1994).

13 Desde distintas perspectivas, esta corriente coincide en afirmar el renovado interés por considerar al Estado como un ente institucional y la consecuente preocupación por el rol de variables tales como la estructura y funciones de las agencias públicas en la configuración del fenómeno político. En el contexto chileno, autores importantes señalan que, en estas condiciones, la única posibilidad de generar procesos de integración es maximizar el rendimiento de los mecanismos institucionales, (Tironi, 1991), (Lechner, 1991, p. 57-59). Sunkel, por su parte, señala que la revalorización de las reformas institucionales es una respuesta a la creciente demanda de participación que se genera en las organizaciones de la sociedad civil (Sunkel, 1988, pp. 49-86), (Osvaldo Sunkel, “El marco histórico de la reforma económica contemporánea”, en *Revista de Ciencia Política*, op. cit., pp. 49-86); igualmente importante se presentan los aspectos institucionales en lo que se refiere a la regulación de la economía. Según Muñoz, generalmente se pasa por alto el hecho que el mercado es una institución económica que funciona dentro de una institucionalidad más amplia que regula y determina las condiciones, derechos y obligaciones que implica la realización de determinadas transacciones; Oscar Muñoz, *op. cit.*

pérdida de su centralidad en beneficio de otros componentes del sistema político y un traslado de atribuciones y competencias destinadas a reforzar instancias locales y regionales de gobierno y administración.¹⁴ Igualmente, como ya se señaló, la reforma del Estado no puede aislarse de las imposiciones de los organismos internacionales en torno a la necesidad de reducir el déficit fiscal, con el fin de cumplir con los compromisos de la deuda externa.

De las diversas medidas que se han puesto en práctica para responder al desafío planteado, se destaca la relativa al diseño de nuevos mapas de competencias entre los poderes centrales y municipales, reforzando los segundos en un proceso que genéricamente se denomina “municipalización”. Sin embargo, la misma experiencia demuestra que la existencia de estas reformas y su presencia en la agenda de debate público no aseguran un efectivo proceso de descentralización ya que éste depende tanto de la existencia de una capacidad real de elección ciudadana como del desarrollo de las necesarias competencias técnicas y administrativas.

En lo específicamente municipal, no sólo falta reforzar y perfeccionar el sistema democrático al nivel municipal para mejorar su representatividad y legitimidad, sino que y de manera fundamental, reforzar sus atribuciones, competencias y recursos. No para transformar a los municipios en “pequeños Estados” aislados de la realidad nacional sino para que las municipalidades cuenten con mayor autonomía y puedan mejorar el manejo de los recursos y facilitar que las demandas sean procesadas lo más cerca posible de donde se generan y fortalecer la participación ciudadana.¹⁵

3.6. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

Caben pocas dudas respecto a que si en la actualidad nos planteamos un conjunto de interrogantes en relación a los esquemas de gobierno

14 Como señala Atria, “lo que hace el Estado, generalmente, es aumentar su capacidad de actuar centralizadamente. Pero al aumentar su capacidad de actuar en forma centralizada en estos tres niveles, llega un momento en que la propia centralización se empieza a convertir en una especie de trampa de ineficiencia, porque el Estado termina siendo desbordado por las demandas y saturada su capacidad de actuar de una forma relativamente coherente en esos niveles”, *op. cit.*, pág. 33.

15 Sobre el acuerdo político-social existente en torno a la necesidad de fortalecer los gobiernos locales como un camino para consolidar la democracia (Rufián, 1991), (Rufian, 1992), (Ahumada, 1992).

interior, a las relaciones entre cada uno de sus componentes y a las competencias, atribuciones y recursos que les corresponden, se debe a que existe cierto malestar tanto con la manera en que se han resuelto tales problemas en el pasado.

Si durante gran parte del siglo XX la centralización del poder político ha sido una de las características del Estado latinoamericano, una de las notas que definen nuestra época, ligada estrechamente al nuevo modelo de desarrollo, es la demanda de mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos públicos, asociada a la existencia de órganos gubernamentales, supuestamente más cercanos a la ciudadanía.

Cuando se insiste en poner de relieve que la demanda por una mayor descentralización es relativamente reciente —incluso reconociendo que los gobiernos locales tienen una larga tradición en el pensamiento político occidental— no queremos dar a entender que responde a una lógica coherente y exenta de conflictividad. Tampoco postulamos que exista una relación que demuestre científicamente que existe un nexo entre democracia y descentralización en el sentido que en cualquier tiempo y lugar un régimen político es más democrático si cuenta con instancias de gobierno regionales y municipales; aceptar este razonamiento nos conduciría a aceptar que un Estado federal es más democrático que uno unitario, aunque podemos señalar que más allá de las distinciones entre federalismo y unitarismo, lo cierto es que no existe ningún régimen democrático que no cuente con municipios.

Dicho esto, la historicidad de la relación democracia-descentralización no es obstáculo para constatar que la tendencia actual de los regímenes democráticos es avanzar hacia una mayor complejidad de su trama institucional y de sus relaciones con el conjunto de la sociedad, no solamente como respuesta a las demandas de mayor participación sino también para mayores economías en el gasto público.

Si ello es así en casi todos los países más desarrollados, no deja de ser importante en América Latina, donde en los últimos años se han llevado adelante profundas reformas descentralizadoras supuestamente con el compartido objetivo de reforzar la autonomía de los niveles intermedios de gobierno y administración, la participación ciudadana y la búsqueda de un desarrollo económico y social integrador. Sin embargo, como ya se señaló, estas reformas responden más bien a la lógica del nuevo modelo económico predominante en la región y de las políticas de ajuste económico.

Pero el proceso de descentralización no sería tan relevante para la consolidación de la democracia en América Latina si solamente constituyera una exigencia del ajuste estructural destinada a mejorar el rendimiento de recursos escasos y olvidara que en la actualidad es un requisito de la gobernabilidad y legitimidad del sistema político democrático.¹⁶

Hasta ahora nos hemos referido a la descentralización sin mayores precisiones. Hay que tener en cuenta que la descentralización puede situarse en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones.

Sin embargo, esto no es obstáculo para que la descentralización se refiera habitualmente a procesos que afectan a la estructura del Estado y que algunos hablen de descentralización refiriéndose a “un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente” (Borja, 1987).

Si bien es cierto que la descentralización puede situarse en un marco más amplio, no lo es menos que, desde un punto de vista político-administrativo, la descentralización es un proceso que afecta no tanto la forma jurídica del Estado entendida como la forma en que se organiza el poder del Estado, sino la manera en que los distintos órganos estatales ejercen el poder y las relaciones entre ellos.

Los procesos de descentralización afectan especialmente a los Estados unitarios, es decir, aquéllos que poseen un único núcleo de impulsión política y gubernamental, al crear centros de decisión políticos y administrativos distintos y no dependientes del poder central.

En términos conceptuales, los procesos de descentralización admiten distintas posibilidades debiéndose distinguir entre descentralización política y administrativa: mientras que en el primer caso hablamos de un

16 “En todo caso, dados los cambios sociales y económicos experimentados a nivel local, como también las demandas de democratización municipal o regional, las actuales formas de organización territorial están cambiando. En este sentido, la descentralización puede llegar a ser crucial en el nuevo orden estatal latinoamericano. El nuevo Estado para tener mayor eficacia política y económica necesita ser mas legítimo desde el ámbito local” (Calderón, 1990, p. 17).

proceso que crea un nuevo organismo de base territorial, constituido democráticamente y con capacidades de gobierno (normativas), en el segundo este último elemento está ausente. La descentralización administrativa puede ser funcional (cuando afecta a un determinado servicio o función estatales) o territorial (cuando la descentralización involucra a una población territorialmente diferenciada).

Es preciso señalar que los procesos de descentralización son un estadio superior de los procesos de desconcentración por los cuales los Estados unitarios con gobiernos centralizados delegan competencias y atribuciones a un organismo que carece de personalidad jurídica y patrimonio propios, conservando aquél la facultad de recuperar lo delegado en el momento que lo considere oportuno (Nogueira, 1993).

Además, la descentralización puede concretarse en distintas fórmulas institucionales, dependiendo de si el proceso involucra a municipios, regiones o provincias. En nuestro caso, el objeto de estudio se centra en los municipios, razón por la cual denominaremos “municipalización” a esta variante específica.

Dentro de este panorama, la ubicación de los municipios está en la descentralización administrativa territorial al configurar un ente con personalidad jurídica propia —distinta de las demás— y dotada de autonomía, es decir, no dependiente jerárquicamente de otro en el ejercicio de sus funciones— y patrimonio propio entre cuyas características se encuentra el que sus mandatarios sean elegidos popularmente por la colectividad que habita el territorio que se organiza autónomamente. Este último rasgo otorga a las municipalidades un matiz político pero que en ningún caso puede ser pleno ya que desarrollan su actividad en el marco de normas dictadas por otros organismos por lo que carecen de facultades normativas relevantes. En todo caso la distinción entre administración y política no debiera ser motivo para que se menospreciara la autonomía de los municipios cuyo contenido analizaremos más adelante.

Pero la descentralización no sólo admite distintas posibilidades institucionales o conceptuales sino que también permite, en un plano ideológico, distintas posiciones que alimentan una gran parte del debate. Lo dicho hasta aquí se orienta en el sentido de reafirmar los nexos entre descentralización y democracia, pero no es menos cierto que esta relación puede ser puesta en duda. Las confusiones se originan en la ambigüedad conceptual y en la amplitud del abanico de actores que apoyan las iniciativas descentralizadoras y en el extendido consenso sobre su necesidad, pero superficial en lo que a su sentido se refiere.

No es casualidad que, más allá de las intenciones manifiestas, las propuestas descentralizadoras hayan dado cobertura a programas de la más distinta naturaleza: 1. políticas públicas destinadas a desconcentrar los servicios públicos y la actividad económica; 2. transferencia a los municipios de servicios sociales como educación y salud con el objetivo de “desburocratizarlos” y en algunos casos también privatizarlos; 3. reforma de los gobiernos locales tanto en un sentido político-representativo como en los aspectos técnico-administrativos.

De tal forma, si algunos afirman que la descentralización impulsa el paso de una democracia representativa a una democracia más participativa en donde los municipios son considerados como ámbitos privilegiados de democratización debido a que permiten una mayor involucración de los ciudadanos en las instituciones públicas, otros verán en este proceso un “instrumento” del neoliberalismo destinado a dismantelar tanto la capacidad de ciertos actores para presionar por reformas del sistema político y económico como para debilitar la capacidad de arbitraje del Estado central.¹⁷

Los cuestionamientos también se originan en los mismos procesos descentralizadores y los efectos “perversos” que generan, tales como:

1. Incrementalismo político-administrativo tanto en lo que se refiere a la multiplicación innecesaria de los niveles y entes político-territoriales como a la complejización de los procedimientos administrativos;
2. reproducción a nivel local de los mecanismos de representación que tienden a exagerar el protagonismo de los partidos políticos y los corporativismos funcionariales;
3. transferencia de competencias de carácter social a los municipios sin los recursos necesarios para llevarlas adelante como una forma de dismantelar el Estado de Bienestar, lo cual coincide con el desprestigio

17 No en vano De Mattos propone un análisis diferente respecto al tema de la municipalización. La suya constituye una mirada desconfiada respecto a las virtudes que se le atribuye a ese proceso en el contexto de reorganización capitalista internacional y de predominio de las propuestas neoliberales. Establece que: a) es falso que la municipalización permita la emergencia de propuestas políticas populares; b) la creciente integración internacional limita fuertemente la autonomía de las comunidades locales; c) el fortalecimiento y multiplicación de instancias de gobierno puede generar niveles crecientes de ingobernabilidad. En el fondo de su planteo se encuentra lo que De Mattos denomina “fetichización de lo institucional”, es decir la creencia de que una reforma político-administrativa es capaz de establecer las condiciones para transformar la estructura social, la orientación de la distribución del producto social y las características predominantes de la economía capitalista (*Nueva Sociedad*, 1985).

de las políticas estatistas y la legitimidad del mercado capitalista y la actividad privada (Borja, 1988, pp. 60-61).

La importancia de estos cuestionamientos y dudas que se plantean en relación a la descentralización, hace necesario insistir en algo ya señalado. Es posible, y de hecho sucede, utilizar la “descentralización” en diferentes sentidos según el actor de que se trate y aprovechar así cierta confusión conceptual imperante para, incluso, hablar de descentralización política en contextos autoritarios.

Sin embargo, hay que reconocer que, más allá del discurso, la práctica misma de la descentralización y la participación ciudadana no ha estado acorde con las expectativas que se han generado en torno a los alcances de la misma. De acuerdo con Doris Ochoa y Darío Restrepo, se viene dando más bien una manipulación de este concepto, de manera que “los espacios de participación para la comunidad se dan fundamentalmente alrededor de los programas definidos por los organismos de prestación de servicios asistenciales y la convocatoria se reduce a la colaboración y/o congregación de personas alrededor de intereses institucionales” (Ochoa, 1994). Lo cierto es que las decisiones fundamentales de los países en materia económica, social y política se siguen adoptando desde el poder central del Estado, por entidades que a partir de las reformas políticas de los ochenta y noventa adquirieron gran relevancia, tales como el Ministerio de Hacienda o de finanzas, los bancos centrales y los departamentos de planeación estatal. Al frente de estas entidades se encuentra una tecnocracia que concentra un poder cada vez mayor (Ahumada, 1996).

Así, algunos insisten en romper el nexo entre democracia y descentralización; pero ello no deja de ser un espejismo ya que no se comprende cómo la descentralización puede ir en contra de la democracia cuando supone la apertura de espacios políticos donde ejercer derechos ciudadanos, incluso teniendo en cuenta que las condiciones para que se desarrollen dichos espacios depende tanto de la existencia de dicho espacio como de su autonomía y capacidad económica.¹⁸

18 Es claro que la descentralización no constituye una panacea, pero sí una posibilidad; como sostiene Arocena, “la invención de redes asociativas, de estructuras interinstitucionales, de mecanismos autogestionarios, etc., muestran la existencia de procesos instituyentes. Las riquezas de estas experiencias instituyentes merecen una atención especial, porque ellas constituyen posiblemente gérmenes de una institucionalización alternativa, capaz de responder a ciertas exigencias de encuentro horizontal entre una pluralidad de actores sociales” (*Cuadernos*, 1989).

La emergencia de una nueva realidad sociopolítica caracterizada por la creciente complejización de las relaciones entre los distintos niveles del Estado,¹⁹ indica que un avance en la interpretación de la garantía institucional de la autonomía municipal debe apuntar a reforzar el derecho de autogobierno del municipio en todos los asuntos relevantes para la sociedad local —evitando tanto identificar el gobierno local con un conjunto de competencias, como, por el contrario, restringir la acción municipal a lo estrictamente local—, teniendo en cuenta que la capacidad de autogobierno dependerá siempre del grado de incidencia directa y efectiva que tengan dichos asuntos en la vida local,²⁰ aunque siempre garantizando la participación de los entes locales en el proceso de toma de decisiones que le afecten, especialmente en el reparto de los ingresos estatales y la elaboración de instrumentos de planificación y ordenación del territorio.²¹

Ello implica que al gobierno local, para el ejercicio de su autonomía dentro de los límites de la ley y como requisito para hacer efectivas las funciones de gobierno, debe reconocérsele “un cierto margen de decisión política (autonomía) basado en la legitimidad democrática (la representatividad directa de los entes locales), de modo que le sea posible realizar sus funciones modulando la ejecución de las Leyes a tenor de las peculiaridades del territorio municipal y sin sujeción a directrices

19 Señala Parejo, en este sentido, que “la unidad política (en el sentido de K. Hesse) es necesariamente compleja en tanto que síntesis permanente entre los diversos intereses, objetivos y planteamientos de la realidad en el seno del orden fundamental constituido. Justamente uno de los aspectos más sobresalientes de la unidad política del Estado así entendida es, en nuestra Constitución, el territorial, que demanda un constantemente renovado equilibrio entre las exigencias del Estado único y de la diversidad de comunidades territoriales dotadas de capacidad de opción con contenido político (según un juego específico de relaciones recíprocas y en ningún caso jerarquización estricta entre los distintos ordenamientos y los entes actuantes de los mismos) y, por lo tanto, una actuación coordinada cara a un resultado de conjunto coherente, no obstante tratarse de poderes separados y distintos” (Parejo, 1989, p. 51).

20 Parejo señala como conclusión del análisis del caso español, que si se afirma el carácter universal del régimen local en el sentido de que no existen funciones esencialmente locales, el resultado es diferentes contenidos competenciales -tanto en intensidad como cantidad- de acuerdo al siguiente esquema: 1) materia que afecte exclusivamente a los intereses locales, competencias locales; 2) materia que afecte a los intereses de dos o más entes, distribución de las competencias en función de la importancia relativa de la afección de los correspondientes intereses; 3) materia que no incide en los intereses locales, inexistencias de competencias (Parejo, 1989, p. 161-162).

21 El debate sobre la utilidad de la teoría de la garantía institucional en el campo de la autonomía municipal está plenamente vigente (Aja, 1992), (Ortega, 1992).

preestablecidas”²² Un margen de decisión política matizado ya que la autonomía municipal es de un rango inferior, y si bien la descentralización del Estado debe comprenderse en un sentido político-administrativo, la autonomía local es fundamentalmente administrativa “en tanto que lugar y ‘forma de administración’ idóneos para la mejor realización de las exigencias simultáneas del Estado democrático y el Estado social-administrativo, en tanto que escalón de gobierno más participativo y cercano al ciudadano, actuante sobre el terreno de la administración y los servicios de mayor incidencia en la calidad de vida de los administrados. En la medida en que en el autogobierno local se mezclan de forma específica la política y la administración, es decir, se produce una administración política y no burocrática, dicho autogobierno representa la puesta en pie de espacios administrativos (que deben ser entregados por los poderes superiores en virtud justamente del principio de descentralización) de libertad de decisión y de creatividad y opción en favor de los propios de la actividad pública (bien directamente, bien —como será lo usual— a través del mecanismo representativo” (Parejo, 1989, p. 53).

Se habrá advertido que nos referimos a la autonomía del municipio tanto como autoadministración o autogobierno. La naturaleza administrativa del municipio se explica porque la acción municipal se desarrolla en el marco de las leyes definidas en instancias superiores careciendo de capacidad legislativa.²³

22 Luciano Parejo, *Garantía Institucional y autonomías locales*, op. cit., pág. 100. (Parejo, 1989, p. 126) Puede contribuir a clarificar la noción de autonomía, la cita que hace el mismo autor de la sentencia del Tribunal Constitucional español (2/2/81), que dice: “ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún poder tiene sus limitantes—, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2o. de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndose a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo” (Parejo, 1989, p. 126).

23 Como señala de Vergottini, “cuando la descentralización comporta formas de condicionamiento, jurídicamente disciplinadas, por parte de cuerpos electorales sobre las estructuras administrativas descentralizadas, se puede reconocer el carácter político de las estructuras descentralizadas y hablar de descentralización política, ya se refiera el fenómeno al nivel municipal o al provincial o regional” (Vergottini, 1986). En ese mismo sentido se expresa el ya citado Aja al expresar que en el caso español, “el autogobierno de los entes locales no es sólo de carácter administrativo, como a veces

De tal manera, si desde un punto de vista negativo, la autonomía municipal se encuentra limitada a la ejecución dentro del marco de normas emanadas de organismos supranacionales, nacionales o regionales y a sus respectivos controles, desde un punto de vista positivo cabe señalar que el reconocimiento de los gobiernos locales implica su presencia como principio constructivo del ordenamiento infraconstitucional (tanto en la vertiente objetiva como subjetiva) y su capacidad para desarrollar con independencia de criterio —lo cual descarta un tipo de relación cuasi-jerárquica con entes superiores—, competencias en diversas materias e intensidad, en todos aquellos asuntos que incidan en la sociedad local y teniendo en cuenta asimismo los intereses de otras instancias.

Sin embargo, y reiterando la importancia que la teoría de la garantía institucional en su interpretación renovada tiene como concepto marco en la configuración de la autonomía municipal —tanto como limitadora de las atribuciones del legislador como criterio para distribuir competencias—, deja fuera, al mismo tiempo, elementos importantes como los relativos a los controles, al carácter democrático de los municipios, a la capacidad normativa y tributaria y a la autoorganización que requieren ser cubiertos por otros aportes.

Esta teoría plantea un conjunto de principios derivados de la práctica jurídica y del sistema político democrático y del Estado de Derecho en los cuales el municipio se inserta. Sintéticamente, se pueden señalar los siguientes:

1. Principio de autonomía: las municipalidades deben tener competencia en todos aquellos asuntos que posean una clara identificación local —históricamente definida—, al tiempo que deben establecerse los mecanismos que le permitan participar, por diferentes medios, en las decisiones que toman los otros órganos del Estado y que les afectan; también deben establecerse claramente los mecanismos

se enfatiza, sino también político, porque a nivel local representa la voluntad de los ciudadanos y responde ante ellos —a través de las elecciones—, tiene potestad normativa, tributaria y de autoorganización, si bien estas facultades se enmarcan en los preceptos de la Ley -del Estado y de las CCAA- y no directamente en la Constitución. La referencia a la 'gestión de los intereses' del art. 137 no puede entenderse como equivalentes a administración, porque lo mismo se predica de las CCAA, que obviamente poseen naturaleza política. La diferencia principal consiste en que los entes locales carecen de potestad legislativa, a diferencia de los otros dos" (Vergottini, 1986, p. 62).

de colaboración entre dichos organismos y deben asegurarse una cantidad de recursos suficientes para que las municipalidades puedan hacer frente a sus responsabilidades.

2. Principio de descentralización: todas las funciones que puedan cumplirse en niveles inferiores de la estructura del Estado deben desarrollarse allí —lo cual no es obstáculo para que el órgano superior pueda tener órganos desconcentrados o descentralizados— ya que el traspaso de las funciones y competencias de un órgano superior a otro inferior propicia el conocimiento directo de los problemas y la participación y control ciudadanos; por este principio, los municipios no son organismos que dependan jerárquicamente de algún otro, y por lo tanto, deben estar sujetos a mecanismos de control de legalidad y contra con instrumentos de reacción frente a las acciones que vulneren su cuadro de competencias.
3. Principio de democracia municipal: las autoridades municipales deben ser elegidas democráticamente los ciudadanos deben contar con mecanismos de participación y consulta que garanticen la transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana (por ejemplo, subordinación de los cargos técnicos a los políticos) (Borja, 1986, p. 100-104).

Otra manera de enfocar el problema, es definiendo un contenido mínimo de la autonomía municipal en torno a cinco componentes:

1. Reconocer al municipio como parte constitutiva esencial de la estructura estatal, y como órgano de doble naturaleza, administrativa en el sentido que es parte de la estructura general del Estado y actúa en el marco de las leyes aprobadas por entes superiores, y política, aunque de menor rango, porque las autoridades son elegidas democráticamente y no se hallan sujetas a controles jerárquicos. Por otro lado, y si bien no existe acuerdo unánime al respecto, parece adecuado que el cuadro de competencias y atribuciones sea “protegido” mediante distintos instrumentos —pese a su ambigüedad, la garantía institucional ha sido efectiva en la experiencia europea— que sustraigan la legislación básica municipal de la órbita del legislado ordinario.
2. Definir claramente, en la Constitución y la Leyes, el esquema de competencias municipales teniendo en cuenta que si bien debe tratarse de que dichas competencias sean propias, plenas y completas, la posi-

ción del municipio en el conjunto de las instituciones del Estado hará que se conserven un conjunto de competencias compartidas que pueden ser delegadas a los municipios. En el primer caso, uno de los criterios a tener en cuenta en el reparto de competencias será la capacidad de gestión municipal; en el segundo, deberán considerarse mecanismos que aseguren una verdadera colaboración entre los municipios y los organismos delegantes. Para el caso de competencias que se encuentren radicadas fuera del municipio, deberán contemplarse instrumentos adecuados que garanticen la participación de las municipalidades en las decisiones que las afectan. En este contexto, una de las principales competencias municipales deberá ser la de autoorganización.

3. Democracia a nivel municipal: tomando como punto de partida dos problemas centrales que enfrenta la polarquía (el aumento de tamaño de las sociedades y la falta de participación que genera la creciente distancia entre gobernantes y ciudadanía), algunos plantean como solución el establecimiento de gobiernos “técnicos”. Sin embargo, esta solución pierde de vista lo esencial de todo sistema democrático, es decir, la primacía del sistema político como expresión de la voluntad ciudadana, al tiempo que no tiene en cuenta los costos de su puesta en práctica para la conservación del sistema mismo y desconoce otro tipo de soluciones más complejas. Parte de la solución a este problema es el reforzamiento de las instancias locales de gobierno y administración, un proceso que es coherente con al menos uno de los sentidos de la tercera transformación de la democracia a la que estamos asistiendo que “debilita” al Estado nacional tanto en el sentido de fortalecer instancias transnacionales de poder como los pequeños espacios. No sólo se trata de establecer mecanismos de elección democrática de las autoridades locales sino, y dadas las condiciones de escala, potenciar mecanismos de participación y control ciudadanos.
4. Los municipios deben contar con recursos proporcionales a sus competencias. Evidentemente, y la legislación debe tender hacia ello, mientras más elevado sea el porcentaje de recursos propios mayor autonomía tendrán los municipios. Pero la suficiencia económica absoluta de los municipios es imposible y por lo tanto, una parte considerable de los recursos tendrán su origen en transferencias desde otros niveles del Estado; esto último no debiera ser obstáculo para que incluso en estos casos el municipio cuente con un margen de maniobra

en su gestión evitando transferir recursos con fines específicos. Es recomendable, especialmente para el caso de elevadas diferencias entre los municipios, la creación de algún mecanismo de redistribución solidaria.

5. Elemento clave de la autonomía son los controles. En el caso de las instituciones municipales, los únicos controles aceptables son los de legalidad —sólo en el caso de competencias delegadas se pueden aceptar controles de oportunidad— que se deben aplicar de acuerdo al principio de proporcionalidad entre el alcance del control y los intereses que se intenta proteger; por otro lado, hay que tener especial cuidado para evitar que las relaciones de las municipalidades con otros organismos del Estado, sobre todo con aquellos encargados de elaborar las normas técnicas y la planificación, se transformen en jerarquizadas. Además, las municipalidades —al igual que los otros niveles del Estado— deben contar con mecanismos que permitan a los municipios reaccionar, en última instancia, ante instancia contencioso administrativa en caso de que el cuadro de competencias sea vulnerado tanto por la leyes como por las acciones de otros organismos públicos, especialmente frente a las decisiones tomadas sin considerar los intereses municipales y a la delegación de funciones sin los recursos necesarios.

A lo largo de este capítulo hemos analizado tanto el contexto histórico en el que se desenvuelven las reformas municipales en América Latina —y específicamente en Chile, Colombia y Guatemala—, como los elementos teóricos que nos permitirán establecer un contraste entre los ejes predominantes del debate político, evaluar el proceso y develar las tareas pendientes y sus obstáculos.

A nadie escapa que los procesos descentralizadores responden a diversas lógicas, y en consecuencia, tanto los diferentes tipos de reformas como la propia experiencia latinoamericana, nos demuestran que la mayor parte de las veces las reformas declaradas descentralizadoras no están orientadas a la construcción de municipios democráticos y autónomos. Esto es lo que demuestra el predominio de ideologías tecnocráticas y autoritarias, presentes en el origen y desarrollo de los procesos de reforma del Estado en América Latina.

Sin embargo, teniendo en consideración las tendencias predominantes, las ambigüedades del proceso y los obstáculos que dificultan su

consolidación, es necesario también resaltar que cada vez más —aunque no con la velocidad que se podría desear— existe una creciente conciencia sobre la necesidad de aprovechar el proceso de descentralización y generar un debate político que permita orientar el proceso de acuerdo a los objetivos colectivos definidos social y políticamente. En este sentido, la descentralización y las reformas municipales, más que procesos acabados y definidos, constituyen una oportunidad para el perfeccionamiento y profundización de la democracia.

4. CHILE. DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA SÍNTESIS DE ESTUDIO DE CASO

INVESTIGADORES PRINCIPALES:

CARLOS F. PRESSACCO

MARÍA ANTONIETA HUERTA

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN:

JOSÉ RAMÓN ARBERAS, NOHELIA GONZALEZ,

MARÍA ISABEL JARAMILLO, HELDER BINIMELIS,

HAROLD VILLEGAS, MARCOS MEDINA,

MARLENE DAS FAIAS, ANA LIZANA,

LINA ZULUAGA, ELAINE ACOSTA,

LUCÍA SALDAÑA, PATRICIA CORTÉS

ILADES-UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

4.0. CONTENIDO

4.1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE CHILE EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS	65
4.1.1. Antecedentes	65
4.1.2. Evolución política	66
4.1.3. Políticas sociales	90
4.1.4. Sociedad civil	95
4.2. NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO	97
4.2.1. ¿Cuánta descentralización municipal hay en Chile?	97
4.2.1.1. <i>Funciones, competencias y atribuciones</i>	100
4.2.1.2. <i>Recursos municipales</i>	109
4.2.1.3. <i>Los servicios de salud y educación a partir de la descentralización</i>	116
4.3. ASPECTOS POLÍTICOS	130
4.3.1. Estructura política del municipio	130
4.3.2. Importancia de la participación política a nivel municipal	133
4.3.3. El mapa de los actores sociales: viejos y nuevos actores	136
4.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO	138
4.5. CONCLUSIONES	150
4.6. BIBLIOGRAFÍA	155
4.7. ANEXO	158

4. CHILE. DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA SÍNTESIS DE ESTUDIO DE CASO

4.1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE CHILE EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS

4.1.1. Antecedentes

Algunos autores nacionales consideran que Chile es tal vez el país que más cambios ha sufrido en su sistema político y organización productiva en estas últimas décadas en la región (Maira, 1998).

Lo cierto es que durante el siglo XX el país ha vivido importantes transformaciones económicas, políticas y sociales. Chile se ha caracterizado por haber alcanzado la estabilidad sociopolítica tempranamente en el siglo XIX, con períodos de crisis a finales de éste y comienzos del siglo XX. Con una institucionalidad fuerte y una sociedad civil de bajo perfil. Luego desde los años treinta hasta 1973, nuevamente construye una estabilidad democrática con unas Fuerzas Armadas no deliberantes, sometidas a la Constitución, son cuarenta años de estabilidad y democracia formal. Situación que cambiará radicalmente desde de 1973 hasta 1990, con el gobierno militar, para posteriormente desarrollar nuevamente, una década democrática sin grandes riesgos aunque con dificultades internas, producto de una transición no resuelta en profundidad.

En los años veinte se vive una fuerte presión por democratizar el sistema, reemplazar la élite dirigente por los sectores medios con apoyo popular, con un enfoque económico nacionalista que busca un rol determinante del Estado. La poca viabilidad para estos cambios los desplazó para los años treinta, en el marco de los efectos de la crisis económica mundial del veintinueve, junto con la fuerte crisis política vivida por el país, y la pérdida de su principal producto de exportación, el salitre, que lentamente fue sustituido por el cobre.

4.1.2. Evolución política

4.1.2.1. 1924-1932 Interrupciones constitucionales

Desde la aprobación de la nueva constitución de 1925 que rige el país hasta 1970, se vivieron situaciones de inestabilidad política, unidas a fines de la década a la crisis de 1929 que golpea duramente al país. Esto se traduce finalmente en el gobierno dictatorial del General Carlos Ibañez del Campo, y posteriormente en 1931 en un amotinamiento de un sector de la Marina, y en Juntas de Gobierno de efímera duración, que evolucionan hacia una República Socialista, igualmente fugaz, liderada por un Coronel de Aviación; también se crean las Milicias Republicanas unidas a los dos partidos tradicionales Conservador y Liberal. La estabilidad se logra con el segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma representando a los sectores de derecha.

Hacia finales de los años treinta se produce una fuerte crisis política en el gobierno de Arturo Alessandri, que culmina con la llamada “matanza del Seguro Obrero” donde mueren jóvenes universitarios que habían protagonizado una movilización de oposición al gobierno, y que ya se habían rendido a la fuerza pública. Las implicaciones ético-políticas de este hecho fueron de tal gravedad que la situación política del país dio un vuelco total, al considerarse que dada la crisis política, el Frente Popular, era un mal menor. Hasta entonces era temido y visto como destructor del orden nacional, por contar con la participación del partido comunista y la izquierda, e incluso había sido excomulgado por la Iglesia.

4.1.2.2. El Frente Popular y el fortalecimiento democrático

En las nuevas circunstancias el Frente Popular se hace viable y obtiene el triunfo en las elecciones de 1938, permaneciendo en el poder durante tres

períodos, a fines de los años cuarenta, el gobierno del Presidente Gabriel González Videla, quien llega al poder con el apoyo del voto de los comunistas, deberá luego colocarlos al margen de la ley, ya que su gobierno coincide con las modificaciones del orden internacional, al instaurarse la Guerra Fría, que se proyectará en la región a través de los Estados Unidos y su presión, para poner fin a los populismos, a las movilizaciones sociales, a los movimientos sociales y sindicales, así como la restricción de los partidos de izquierda, todo lo cual queda plasmado para Chile, en la Ley de la Defensa de la Democracia en 1948.

Estas décadas fueron de gran importancia para el país. Es el momento de la consolidación democrática con amplia representación, encontrándose en el poder los sectores medios, de la creación del Estado Benefactor, o de Compromiso, que va a liderar un proceso nacionalista e industrial, junto a una constitución de actores sociales y políticos populares, democratización de los servicios sociales e importantes políticas sociales, que ayudarán a fortalecer a las clases medias y populares urbanas.

4.1.2.3. La década del cincuenta: el regreso de la élite al poder

Posteriormente, los años cincuenta serán años duros para la mayoría de la nación en la medida en que regresa al poder la élite, con Carlos Ibañez del Campo en 1952, el dictador militar que había gobernado a fines de los años veinte y albores de la década del treinta. Luego en 1958 Jorge Alessandri sube al poder representando a los grupos empresariales y de derecha.

La Guerra Fría coincide con un cambio económico a nivel internacional, que en nuestros países respalda un Estado de tipo subsidiario, una economía dependiente del gran capital que ahora invierte en el reciente proceso de industrialización, una política económica que generó desempleo y marginalidad. Así al término de la década de los cincuenta, el país presentaba políticamente gobiernos democráticos formales con tendencia autoritaria y restrictiva de los actores, una difícil situación socioeconómica para la mayoría de la población, y una acentuación de las características del subdesarrollo y la dependencia pese al crecimiento económico logrado.

4.1.2.4. Los años sesenta: la década del cambio

En los años sesenta se produce en Chile, el mismo fenómeno de cambios que en el resto del continente: cambios estructurales, simultáneos y

bajo un proyecto global de acuerdo a la concepción desarrollista predominante. En Chile se manifiesta como alternativa de cambios democráticos con la Revolución en Libertad, como fue denominada por el gobierno de la Democracia Cristiana de Eduardo Frei Montalva, quien llega al poder con una de las más altas mayorías electorales en la historia del país.

Este gobierno emprende un significativo proceso de cambios socioeconómicos, políticos y culturales que crearon grandes expectativas en el país para una mayoría, y una fuerte resistencia de los grupos tradicionales al verse desplazados del poder y al ver la redistribución del poder político, social y económico que conllevaban estos cambios. Mientras para las izquierdas, sólo se trataba de unas “reformas” que no lograrían modificaciones de fondo. Esta situación significó para el Presidente Frei la dificultad del consenso, especialmente en el Congreso donde no tenía mayoría, por ello no logrará aprobar toda la legislación necesaria para realizar los cambios propuestos, debiendo realizar negociaciones políticas para aprobarlas con modificaciones, lo cual le significó perder en parte su planteamiento y sentido original.

Las reformas planteadas comprendieron todas las áreas fundamentales del país: reforma política, reforma agraria, nacionalización del cobre, de la banca, reforma de la industria, educativa, cultural, tributaria, entre otras junto con el fortalecimiento del Estado Benefactor como actor y garante del proceso. El grado de conflictividad surgido con las reformas, particularmente con la reforma agraria y la expropiación de la tierra, lleva a situaciones de confrontación difíciles y delicadas que desgastan al Gobierno (Huerta, 1997).

Es en este momento, en que encontramos los antecedentes más cercanos al proceso que estamos trabajando. La descentralización en Chile se ha desarrollado en tres momentos diferentes, siendo una de sus primeras fases la de los sesenta, con un municipio con pocas competencias, pocos recursos humanos y financieros, pero con una fuerte presencia de actores sociales y políticos, bajo un clima democrático y fuertemente ideologizado. En esta etapa, sin cuestionar el Estado centralista y unitario se intenta un grado de descentralización que dinamice las regiones, provincias y comunas, con el objetivo de democratizar y de lograr su inclusión en el territorio nacional.

Si bien hay un fuerte consenso sobre la urgencia de los cambios estructurales al nivel del país, no hay consenso en el cómo hacerlo ni en el fin de ellos mismos. Vale la pena recordar, que el problema del consenso

será fundamental para la democracia en esta década en la región, en gran medida debido a que los cambios “sobrevienen” sobre nuestros países a partir del diagnóstico internacional sobre Latinoamérica luego de la Revolución Cubana. Y por otra parte, y con la misma fuerza, provienen de la fuerte ideologización de la época a nivel internacional y regional, que es trabajada además en términos excluyentes mutuamente, lo cual se proyecta como fragmentación de la sociedad. El sentido de pertenencia poco a poco va pasando de la idiosincrasia, de lo común, a la ideología.

La Democracia Cristiana primero y luego la Unidad Popular no son ajenas a este esquema, la primera gobierna sola, la segunda deslegitima a todos los que no conforman la coalición.

El gobierno de la Democracia Cristiana se verá fuertemente presionado por todos los sectores, las derechas para evitar la consolidación de los cambios, las izquierdas para que se radicalicen, los beneficiarios para evitar que puedan revertirse o estancarse. Se lograron transformaciones importantes, en medio de fuertes tensiones políticas y de una movilización social inédita en el país.

Al final del Gobierno del Presidente Frei, la situación del país con los cambios realizados presenta ya una crisis sociopolítica, que se proyecta en las elecciones presidenciales de 1970, transformadas en la opción de continuarlos y en forma más radical con el proyecto de la Unidad Popular o buscar un gobierno de derecha que detenga y revierta los cambios. Esta polarización es el contexto en el cual triunfa sin una mayoría real de votos Salvador Allende con la Unidad Popular (coalición de partidos de izquierda).¹

4.1.2.5. 1970 La vía institucional al socialismo y la crisis de la democracia

La aproximación democrática chilena de la época, es una democracia formal, que se ha debilitado institucionalmente, con un rol sobredimensionado de los partidos políticos, sin mayor participación de la sociedad civil como actor, con una fuerte presión de los actores sociales por la demanda de sus necesidades, en un contexto de gran tensión ideológica excluyente.

1 Hay tres opciones para la elección presidencial, la tercera pertenece al candidato de la Democracia Cristiana Radomiro Tomic, con pocas opciones debido al desgaste sufrido por el partido en el Gobierno, y por otra parte por la polarización de la sociedad.

Salvador Allende accede al poder sin una mayoría clara 36,4%, reflejando la situación política clásica del país en política, donde obtener la mayoría es muy difícil y para ello, son necesarios los pactos entre partidos. Allende inicia su gobierno con un compromiso de ajustarse plenamente al orden constitucional vigente. Hay un gran temor en parte de la población que incluye a importantes sectores de la Democracia Cristiana, y un gran triunfalismo de parte de los sectores de izquierda y populares. Las condiciones de gobernabilidad son muy difíciles y la posibilidad del consenso aún más compleja.²

A esta altura, el país ha logrado un avance significativo desde el punto de vista social, económico y político. Pese a las dificultades, las políticas de inclusión social amparadas en el rol benefactor del Estado aplicadas desde los años treinta en adelante, han logrado garantizar los derechos sociales a la mayoría de la población: salud, educación, vivienda, pensiones están al alcance de la mayoría de la población.

El triunfo de la Unidad Popular con su propuesta del socialismo por la vía institucional era inédita en la región y sentó no solamente un precedente, sino grandes expectativas. Sin embargo, desde el inicio las dificultades fueron claras y cada vez mayores, por ello se observa un rol activo de la Iglesia Católica que en sus pastorales analiza diversos aspectos de la situación tratando de orientar el proceso hacia un fortalecimiento de la democracia y de la institucionalidad y a un mayor pluralismo y compromiso con el país. No trepida en reconocer lo positivo y denunciar lo que le parece inadecuado. Como ejemplo pueden citarse la Declaración de los Obispos chilenos sobre la situación del país en 1970, o “el Evangelio exige comprometerse en profundas y urgentes renovaciones sociales.”

Las dificultades políticas, y socioeconómicas para aplicar el programa de gobierno se fueron haciendo cada día más complejas y la tensión fue creciendo polarizando al país, a lo cual se unieron variables externas como las presiones de la CIA, ITT etc., que van anunciando la profunda crisis nacional que debilita la institucionalidad y la parte procedimental de la democracia chilena, hasta llegar como es bien conocido a la crisis

2 No hay que olvidar que a estas alturas las tres opciones políticas y socioeconómicas vigentes en la región, no sólo estaban en tensión, sino que contaban con aplicaciones históricas concretas que sirvieron de referentes: la opción del cambio por la vía institucional con de desarrollismo, que ya presenta serias dificultades al intentar los cambios; la opción revolucionaria con Cuba y Nicaragua, y la opción del militarismo desarrollista que se inicia con el golpe de estado al Presidente Goulart en Brasil

del régimen democrático con el golpe de Estado en 1973, sólo posible gracias al desgaste institucional y la fragmentación extrema de la sociedad. Sin negar la intencionalidad de las Fuerzas Armadas, pero dimensionando la crisis misma del régimen democrático, sin la cual no hubiera prosperado una tendencia golpista.

En síntesis, la polarización y fragmentación de la sociedad chilena, la sobreideologización, el rol sobredimensionado de los partidos políticos, la inviabilidad del consenso, la pérdida del sentido de pertenencia a la nación desplazada por la ideología, la predominancia de la legalidad sobre la legitimidad, la inviabilidad del consenso para funcionar democráticamente, la permanente recurrencia a las prerrogativas del ejecutivo en el esquema presidencialista, debilitando la división de los poderes, entre otras variables explican la crisis del régimen democrático y la dificultad para encontrar una salida institucional a ella (Huerta, 1997a), (Valenzuela, 1988).

4.1.2.6. 1973-1990 El Gobierno Militar

El gobierno de la Junta Militar casi desde sus inicios tiene al General Pinochet como su líder indiscutido a diferencia de otros gobiernos militares de la región que se van rotando el poder. La posición fundacional de la nación por parte de la Junta de Gobierno, con el posterior enfoque económico de la Escuela de Chicago, siguiendo a Milton Friedman, mezcla el pensamiento neoconservador norteamericano de la época con el neoliberalismo económico, que ya en 1975 convierte a Chile en pionero de lo que será más tarde la posición de los países desarrollados en busca de renovar su crecimiento económico, como es el caso de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

El discurso del General Pinochet y la Junta Militar buscando legitimarse, parte de un cuestionamiento del pasado, de una ruptura con la historia del país, para luego plantearse en términos fundacionales ante la sociedad.

Las medidas de modernización del modelo económico no fueron exitosas a mediano plazo, se ha mostrado con posterioridad que tan sólo en el último quinquenio del gobierno autoritario hay un crecimiento económico notable. Estas medidas pasan por la reforma del Estado, privatizando sus empresas, desconcentrando sus funciones y modificando su rol benefactor; por el nuevo régimen laboral que significa la pérdida de las conquistas sociales de la mayoría de la población, la reforma privatizadora del sistema de pensiones y de salud que produce grandes inequidades, la

privatización de la educación, y la municipalización de la educación pública, la reducción del presupuesto fiscal, con pérdida de la calidad y cobertura de los servicios sociales, y de los roles propios del Estado Benefactor. Es una situación muy difícil en términos socioeconómicos y políticos, en la medida en que políticamente los actores están vetados lo mismo los actores sociales, en que no hay representación ni instancias de participación, que puedan recoger las inquietudes de la gente, ni mediar las necesidades, ni defender sus derechos.

En el tema de la descentralización, lo que realmente se plantea es más bien una desconcentración de las funciones del Estado, donde las autoridades son de la total confianza del Presidente de la República y nombradas por él, y donde no hay un traspaso real de recursos y atribuciones para los municipios particularmente.

4.1.2.6.1. Aspectos económicos

Desde el punto de vista económico, los efectos más visibles fueron el plano secundario de la industria, en beneficio de una internacionalización de la economía que se traduce en un aumento significativo del comercio exterior y en la diversificación de las exportaciones, la primacía del sector financiero. La crisis financiera de 1976 afectó duramente a la población, y sólo el sector financiero recibió apoyo estatal. Los ajustes económicos dieron finalmente frutos en un significativo crecimiento económico hacia finales del gobierno militar generando una modernización del país, no inclusiva de las mayorías, con acumulación de la riqueza en pocas manos. Debemos recordar que al término del período autoritario, de una población aproximadamente de catorce millones de personas cinco millones están en la pobreza.

El mayor éxito exhibido por el gobierno militar es el crecimiento económico, sin embargo, como lo señala Luis Maira, el promedio anual de crecimiento del PIB en el gobierno militar es del 3,1%, y si se considera este mismo crecimiento entre 1957-1973 es de 3,8% promedio, y luego en la década del noventa, 1990-1997 es del 8,3%, por lo cual este éxito se relativiza al ser comparado en una secuencia lineal. El último quinquenio del gobierno militar 1985-1989 es el momento en que tiene un mayor crecimiento económico 7,5%. Lo que es indudable de su aporte es la inserción en el neoliberalismo y las modernizaciones que conlleva para el país, aún cuando no se trabajaron sus efectos negativos, especialmente en lo socioeconómico para la mayoría de la población (Maira, 1998).

4.1.2.6.2. Aspectos políticos

Desde lo político hay un fuerte cuestionamiento de este gobierno a la democracia, a los partidos políticos y en general a la clase política. Por una parte, se sustentará en la Doctrina de la Seguridad Nacional como marco, trabajando el esquema clásico de esta doctrina en la región, con que justificaron una dura represión a la población civil con grave violación de los Derechos Humanos.

La elaboración de la Constitución de 1980 busca ratificar estos principios y establecer en el país una “democracia autoritaria”, una democracia controlada y protegida, con fuerte énfasis en los poderes del ejecutivo, con la particularidad que en este caso el General Pinochet, detentaba simultáneamente el máximo poder militar y político en sus manos. La Constitución fue sometida a un plebiscito sin las garantías suficientes para la población mayoritaria, lo que le permitió ponerla en práctica para consolidar una institucionalidad acorde con los intereses del sistema. Sin embargo, lentamente la propia modernización alcanzada económicamente va abriendo paso a la necesidad de instaurar un régimen democrático.

4.1.2.6.3. Aspectos sociales

La población popular en sus difíciles condiciones de subsistencia en los años ochenta, se moviliza y se organiza para sobrevivir, creando opciones de solidaridad y organización popular significativas, la pobreza es una de las dinámicas que desencadenan estos movimientos. Se genera cierta expectativa en la oposición, sobre la posibilidad de optar por una alternativa de respaldo y legitimidad para buscar la democracia nuevamente. Las llamadas “Protestas Nacionales” de los años ochenta fueron duramente reprimidas. La única voz que permaneció durante este período fue la de la Iglesia Católica.

Se trataba de una movilización social inusual, con base en una serie de gestos colectivos espontáneos, como no enviar los niños a la escuela, manejar lentamente, apagar las luces al anochecer y golpear las cacero-las, entre otros. Coincide con el renacimiento del sindicalismo con un joven líder sin la formación sindical tradicional del país: Rodolfo Seguel. En la primera protesta el llamado expresaba “Nuestro problema no es una ley más o una ley menos, o de una modificación u otra de lo existente, sino que es mucho más profundo y medular. Se trata de un sistema completo económico, social, cultural y político que nos tiene envueltos y

comprimidos, que se contradice con nuestra idiosincrasia de chilenos y trabajadores, que nos ha tratado de asfixiar con armas como el terror y la represión para cada vez involucrarnos más: porque nos fue impuesto a la fuerza y con engaño” (Guillaudat, 1998).

Un graffitti en la calle decía “los chilenos han perdido todo, incluso el miedo” reflejando el despertar que se percibía en la sociedad civil ya que en los inicios, además de los sectores populares involucraba a los sectores medios y opositores en general. En la cuarta protesta hacia 1985 su perfil ha cambiado, la violencia es manifiesta y la represión brutal, llegando a extremos como quemar a algunos manifestantes y degollar a dirigentes de izquierda. La sociedad vuelve a desactivarse.

4.1.2.6.4. El rol de la Iglesia

La Iglesia en este difícil período del autoritarismo, asumió de hecho un importante rol social y político ampliamente reconocido por el país. Como antecedentes podemos recordar que siempre tuvo un papel significativo en la vida nacional, particularmente en la medida en que desde muy temprano, en los años veinte, la Iglesia manifiesta una preocupación por la problemática social del país, generando distintas actividades en este plano, así como preocupación por el mundo político y la democracia en la búsqueda de imprimirle un sello cristiano.

En los momentos claves de los cambios en los años sesenta la Iglesia aportó en forma crítica a ellos con sus orientaciones, y durante los inicios de los setenta, bajo el gobierno de Salvador Allende la Iglesia no calló. Trató objetivamente de mantener su rol orientador manifestándose directamente en los asuntos más delicados, apoyando lo que le parecía justo y criticando lo que veía como inadecuado. Bajo el gobierno militar este rol se acentúa dada las condiciones de violaciones de derechos humanos, el grado de represión y de desarticulación de las dinámicas de la nación.

En perspectiva podemos observar que pese a la prioridad que se le dio a la defensa de los Derechos Humanos por parte de la Iglesia, por razones evidentes, su rol y su aporte a la sociedad chilena fue mucho más profundo: “dicho aporte puede caracterizarse. Al menos en tres dimensiones a) ha contribuido a mantener vivo el valor de la dignidad humana en su firme defensa de los derechos humanos, b) ha posibilitado la reconstitución del tejido social deshilvanado por la represión y finalmente, c) ha garantizado la reafirmación de una cultura democrática, y el reencuentro de los

chilenos con sus tradiciones republicanas” (Parker, 1998), (Huerta, 1997), (Dooner, 1989), (Correa, 1986).

La Iglesia trabajó también por los derechos económicos y sociales, por lo pobres, por los trabajadores, por la educación, por la democracia. Lo hizo en principio con la ayuda de la Iglesia Judía, Luterana y parte de las Iglesias Evangélicas, en una actitud ecuménica inédita en el país, creándose un Comité de Cooperación por la Paz de Chile a mediados de los años setenta.

A partir de 1976 se crea la Vicaría de la Solidaridad en Chile y posteriormente la Vicaría Obrera y la Vicaría de la Educación, en otra experiencia inédita en el país, y también en la región. La Vicaría de la Solidaridad fue el símbolo de la lucha por los derechos humanos en el país, que no sólo prestó ayuda jurídica, sino también ayuda a los familiares y a las víctimas, junto con ser la memoria histórica de este doloroso proceso en Chile, y crear los archivos que posteriormente en la transición ayudarían a esclarecer muchos casos de detenidos desaparecidos y víctimas de la represión. Esta labor está enmarcada en valientes documentos pastorales que fijarán pautas para la sociedad en este período, como *La Reconciliación en Chile*, o *Evangelio, ética y política*.

En la práctica la Iglesia suplió por una parte, el papel mediador entre la sociedad civil y el Estado que antes realizaban los partidos políticos, aunque sin comprometerse en política. Por otra parte, también suplió a los actores sociales y en parte, al rol que el Estado había tenido respecto de la población más desvalida o en desventaja, por la situación política. Al nivel educativo y cultural, desarrolló una importante labor apoyando desde los comedores infantiles hasta la creación de la Academia de Humanismo Cristiano a nivel universitario, así como el apoyo a medios de comunicación orales y escritos. Tareas todas que realiza con el concurso de la sociedad civil en un nuevo acercamiento que también la renueva institucional y pastoralmente.

Uno de los campos más relevantes, es sin duda su papel en la posibilidad de una transición democrática, tanto a nivel de actores sociales como de la rearticulación de los trabajadores en la Coordinadora Nacional Sindical (CNS), el Frente Democrático de Trabajadores (FDT) o el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). Así como su papel de mediadora cuando surgen las llamadas “protestas nacionales” en los años ochenta como expresión de las organizaciones sociales opositoras en el marco de una crisis económica, manifestaciones que fueron duramente reprimidas

con saldos de más de cien muertos en 1983. Tiene influencia en el surgimiento del denominado “Acuerdo Nacional” que representa a un amplio espectro político de centro izquierda de la oposición en la búsqueda la democracia.

Es necesario reconocer que el rol desempeñado por la Iglesia durante el gobierno autoritario junto a su amplísimo aporte fueron fundamentales para la evolución del proceso hacia la posibilidad democrática.

4.1.2.6.5. Los Derechos Humanos

La pacificación de la sociedad chilena se realizó a partir de un terrorismo y de una constante represión sobre la sociedad civil, con el exilio, el miedo y el silencio; la creación de organismos de inteligencia como la DINA y la CNI. Desde el punto de vista político, la violación sistemática de los Derechos Humanos es el punto más grave y delicado del gobierno autoritario. Mereció reiteradamente la reprobación de la Asamblea General de Naciones Unidas

La defensa de los Derechos Humanos fue liderada por la Iglesia católica y se contó con un importante apoyo internacional. Las consecuencias de esta situación han marcado profundamente al país, y aún hoy sigue siendo un tema muy delicado que no ha podido esclarecerse plenamente, lo cual ha llevado a cuestionar a la Justicia chilena.

4.1.2.6.6. La Constitución de 1980

No es de menor relevancia hacia el futuro del país, la forma como se trabajó a finales de los años setenta en la nueva Constitución que se aprobaría en el plebiscito de 1980 y los refuerzos posteriores para la consolidación de una institucionalidad y de unas normas en estrecha vinculación con la concepción predominante del gobierno autoritario, convirtiéndose en escollos para la democracia posterior.

Sustentándose en la necesidad de una “democracia protegida” se establecieron orientaciones como: “a) afinamiento del sistema presidencial, de manera de preservar el principio de la autoridad ejecutiva fuerte; b) constitución de un nuevo tipo de parlamento con composición mixta (electos y designados); c) creación de un ‘poder de seguridad’, a través del cual la participación de las Fuerzas Armadas en la preservación de los ‘objetivos permanentes’ de la nación adquiriría un rango constitucional; d) existencia de partidos de ‘nuevo tipo’ que actuaran como corrien-

tes de opinión; e) la proscripción definitiva de los grupos totalitarios y la prohibición de divulgar sus doctrinas.” (Moulian, 1997).

Junto con ello se establecen las características de la transición a la democracia; se afianza el modelo económico y refuerza el neoliberalismo. Hay situaciones complejas como reafirmar el rol de las Fuerzas Armadas, frente a lo cual el General Pinochet insistió directamente ante la Comisión redactora de la Carta Constitucional, señalando la necesidad de garantizar “un poder de seguridad que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la nación” (CESOC, 1984).

En consecuencia, los cambios más significativos están en el plano de la modernización a partir de un Estado autoritario, que generan nuevas dinámicas en la sociedad chilena, partiendo por una nueva clase empresarial que tiene no sólo poder económico sino influjo en los campos sociales, culturales y políticos. “Bajo Pinochet, Chile experimentó un impulso modernizador que, aunque es muy diferente al que se venía desarrollando antes de 1973, corresponde muy de cerca de las tendencias que ha adquirido la modernización a escala internacional: reducción del rol del Estado; liberalización y flexibilización del mercado de trabajo; flexibilización, especialización e internacionalización de las estructuras productivas; privatización de las empresas y servicios públicos. Asistencia estatal de tipo minimalista y discrecional, en oposición al universalismo del Estado de bienestar; industrialización y privatización del sistema de medios de comunicación, reducción en todos los ámbitos de la influencia de la política, etc. Este ha sido el sentido que tuvo la revolución pinochetista en Chile; y con modalidades e intensidad diferentes en cada caso, este es también el sentido que han tenido los procesos de modernización en todo el mundo contemporáneo, sea en los países más desarrollados o subdesarrollados, capitalistas o socialistas” (Tironi, 1998).

4.1.2.7. La transición a la democracia

La transición a la democracia surge como posibilidad a fines de los años ochenta, en medio de las movilizaciones populares. La década de los ochenta resultó determinante para el régimen militar, por una parte, la dinámica económica todavía fuertemente marcada por la Escuela de Chicago hizo crisis en 1981 generando desconcierto, cuando se percibe el déficit de la balanza comercial, de la cuenta corriente debido al aumento

de las importaciones; la caída de las exportaciones, el alza de las tasas de interés a nivel internacional, que amenazaban con colocar en jaque el superavit de la balanza de pago. A ello se une, el alza de las tasas de interés a niveles no manejables.

En 1983 el Estado tuvo que intervenir varias instituciones financieras del sector privado que estaban al borde de la quiebra. Las cosas se complicaron al detectarse un importante déficit fiscal, ante lo cual se incrementaron las contribuciones y la reducción del gasto público. Crece el desempleo hasta un 25%. Se tomaron medidas en diversos campos que incrementaron el descontento en la población, como las medidas laborales destinadas a reducir el salario; la privatización de la salud y las pensiones; el traspaso de la educación pública a las municipalidades. A esta altura se reconoce públicamente una crisis en la economía y una recesión, que los seguidores de la Escuela de Chicago no supieron enfrentar (Tironi, 1998).

La población comienza a reaccionar y se generan las denominadas “protestas sociales”, ya comentadas, con apoyo de la oposición y antiguos actores sociales. Una vez al mes emergían las protestas a lo largo del país, alterando el orden, y cada vez eran más las confrontaciones y la violencia. Una importante característica de estas manifestaciones es su estructura, en la medida en que no son grupos organizados, ni corporativos, no están insertos en el sistema, no tienen capacidad de gestión. Son más espontáneos, están mediados por las necesidades básicas y sólo cuentan con su capacidad de presión por su número y acción. Mientras los antiguos actores sociales y políticos también sin inserción en el sistema, aspiran a que estas manifestaciones abran el espacio para instaurar la democracia, la represión, el miedo y la falta de capacidad de gestión fueron minando la movilización, y regresando a los ciudadanos a una actitud de repliegue, de resignación, de búsqueda de soluciones individuales (Cavallo, 1997), (Barahona, 1998).

El gobierno se vió confrontado en dos frentes, en lo sociopolítico por la movilización de la ciudadanía y en lo económico por la crisis. En principio la mayoría del país esperaba que se debilitara y fuera el fin del gobierno autoritario. En cambio, enfrentó la crisis económica con la ayuda del Fondo Monetario Internacional y una política de ajustes, con un Estado más activo en este campo, en el sector financiero, en la deuda pública, sirviendo de garante, controlando el dólar y regulando el sector bancario y financiero. Un Estado con poder económico en una nueva fase de privatización más profunda que la anterior. Abandonando la línea seguida

hasta entonces, y reforzando una política neoliberal clara, liderada por el nuevo Ministro Hernán Buchi. Se logra recuperar el proceso y mejorarlo a partir de 1985, hasta lograr el más alto crecimiento económico del gobierno autoritario (Arriagada, 1998).

En lo político, se replantea el proceso considerando la posibilidad de una posición más flexible del gobierno autoritario, sin perder el control, es decir un cierto proceso de liberalización, aceptando la presencia de hecho de los antiguos partidos políticos, rebajando la censura de prensa, un grado de diálogo, aceptación de la crítica o la interpelación. Se implementaron algunas políticas de ayuda, subsidios focalizados a los sectores más afectados por la extrema pobreza, administrados por las municipalidades, bajo un esquema que se llamó “red social”. Para un mejor conocimiento de la situación social se establecieron mecanismos para determinar los indicadores de estratificación social; políticas del Estado para servicios sociales.

Políticamente dentro del gobierno hay presiones para un acercamiento político con la oposición bajo ciertas condiciones. Por su parte, la democracia Cristiana y el sector socialista a su vez venían realizando acercamiento entre sí desde 1980. Hay fuertes discrepancias internas para al aceptación del acercamiento al gobierno.

Patricio Aylwin intenta conciliar los intereses no pronunciándose sobre la legitimidad sino trabajando sobre las coincidencias. Con el correr de los acontecimientos, se llega posteriormente en 1985 a la firma por parte de once partidos del Acuerdo Nacional, que incluía a líderes de derecha, lo que sienta un precedente de lo que será, no sin dificultades, el proceso posterior.

En el Acuerdo Nacional, ya no se espera el término del gobierno militar, ni se cuenta con la convicción de poder realizar una Asamblea Constituyente, más bien se ha llegado a la posición de aceptar la carta Constitucional de 1980 a cambio de que el gobierno acepte una reforma constitucional que considere con elementos que la democratice (Tironi, 1998). Este planteamiento no fue aceptado por el General Pinochet quien considera la Constitución como intransable.

Sin embargo, se tomaron medidas que facilitaron el proceso de la promulgación de las “leyes políticas” que legalizaron los partidos políticos, crearon el registro electoral, el tribunal calificador de Elecciones, y las medidas de acceso a los medios de comunicación, especialmente televisión a todos los sectores, junto con el fin del exilio.

En el contexto, la polarización entre las Fuerzas Armadas y el Frente Patriótico Manuel Rodríguez agudiza el terrorismo y la represión, agravada por el atentado al General Pinochet, que parece cerrar el proceso, sin embargo el repunte económico, la desaparición de las protestas, y el apoyo y presión internacional, facilitaron a la oposición tomar la decisión de reiniciar el intento de acercamiento a partir del reconocimiento de la Carta constitucional y tratar de crear una opción para la transición a partir de esta misma institucionalidad, trabajando en un plano político, y utilizando el plano electoral para el plebiscito.

Las Fuerzas Armadas esperan junto con sectores de derecha volver a legitimar el régimen y a Pinochet. La oposición se constituyó en la Concertación de Partidos por la Democracia con Patricio Aylwin, ganando el plebiscito en 1988 por un 54% de los votos, aunque hubo momentos difíciles ante la victoria. Finalmente el General Pinochet debió reconocer el triunfo de la oposición y de Patricio Aylwin, como el candidato a Presidente de la República en las elecciones de 1989 quien ganara por 53,81% de los votos.

En 1987 se da la apertura del régimen autoritario, en 1988 se realiza el plebiscito que gana la oposición, en 1989 gana la Concertación en las elecciones presidenciales con Aylwin que en 1990 asume el poder. Entre marzo de 1989 y marzo de 1990 el General Pinochet tuvo un año más de mandato según lo establecía la Constitución, período importante para realizar los refuerzos a la Constitución y al sistema político para garantizar lo que llamaba “su obra”, y lo que la oposición denomina “el amarre”.

Como lo señala Luis Maira “las consecuencias de este ejercicio han sido increíbles pues el amarre institucional chileno constituye uno de los casos más notables de supervivencia de instituciones y procedimientos autoritarios al interior de un sistema político, que busca infructuosamente hasta hoy, avanzar a la democracia plena” (Maira, 1998, p. 35).

El primer gobierno de la Concertación con Patricio Aylwin tiene como prioridades la reconciliación nacional, el esclarecimiento de la violación de los derechos humanos, el combate a la pobreza y el reposicionamiento internacional del país. Su gobierno durará tan sólo cuatro años de los seis establecidos, de acuerdo con lo estipulado para la transición en la Constitución.

El pacto que permite la transición significó como conquista lograr sacar algunos de los artículos más claramente autoritarios de la Constitución, pero a su vez aceptar que permanecieran otros igualmente conflictivos como los tres quintos de los votos del Congreso para

poder modificar la Constitución, la conservación de los senadores designados, nueve en total, la permanencia del Consejo de Seguridad con presencia de las Fuerzas Armadas, así como tampoco pudo modificarse la ley de amnistía a las Fuerzas Armadas (Cavallo, 1998).

4.1.2.7.1. Las dificultades de la transición democrática

La transición se inicia con dificultades que están muy claras para el equipo de gobierno: el período presidencial es de excepción y durará solo cuatro años, deberán trabajar a gran velocidad para lograr la normalización institucional, la reconciliación y la clarificación de la violación de los derechos humanos; el Congreso está desequilibrado en sus mayorías electorales por los nueve senadores designados sobre un total de 38 elegidos. De los designados, cuatro provienen de las Fuerzas Armadas, dos son nombrados por el general Pinochet, los otros tres son cercanos al régimen autoritario. Esto significa que la posibilidad de modificar la legislación heredada es restringida; el Consejo de Seguridad Nacional cuenta entre sus ocho miembros, a los cuatro comandantes en jefe lo que refleja el empate entre el poder armado y el gobierno. Los comandantes en jefe son inamovibles durante ocho años más, lo que significa que superarán el mandato presidencial. La ley orgánica de las Fuerzas Armadas ha sido dictada a última hora bajo el gobierno autoritario sin acuerdo con la Concertación, ella involucra que pese a que la ley le permite llamar a retiro a los oficiales no podrá hacerlo sino que debe respetar lo que los comandantes establezcan; se considera que también hay ambigüedad en la relación del mando con el comandante en jefe en relación al poder político. La persistencia de la ley de Amnistía y el tema de la violación de los derechos humanos es un campo de tensión. Estos son algunos de los temas complejos para la democracia (Cavallo, 1998, p. 15).

De acuerdo con los pactos establecidos, el Gobierno del Presidente Aylwin debe trabajar aceptando de hecho el orden constitucional, institucional y socioeconómico anterior pese a ser democráticamente elegido, a ello se suma la aceptación de las Leyes Orgánicas que de acuerdo con la Constitución de 1980 forman parte de ella. De este modo además (que) tuvo que aceptar toda la legislación “orgánica” para-constitucional emitida antes del retiro formal del régimen militar. Esta legislación le concedió a las Fuerzas Armadas y a la policía la condición de intocables. Además estableció la composición —y los nombramientos— de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General, el Banco

Central, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, y de aproximadamente trescientos alcaldes de municipalidades nombrados por Pinochet, además de los consejos universitarios. También garantizó la permanencia a la mayoría de los funcionarios nombrados durante la dictadura y estableció una ley electoral altamente distorsionada y “hecha a la medida”. Finalmente nombró a los Senadores designados.³

Lo anterior muestra claramente cual es la situación de la democracia cuando se inicia la transición, y por qué más allá de su voluntad política y del respaldo popular es una democracia limitada, en esas condiciones no cuenta con una verdadera capacidad de gestión.

El temor al conflicto con las Fuerzas Armadas y con los grupos políticos de derecha llevó a los chilenos a una actitud voluntaria de consenso, de autocensura, que se vió reforzada por acontecimientos difíciles como el impacto del Informe Rettig sobre la violación de los Derechos Humanos y el juzgamiento de algunos casos que ponen en alerta a las Fuerzas Armadas que defienden la Ley de Amnistía de 1978, el asesinato del líder político de derecha Jaime Guzmán en 1991. En ese mismo año, otro hecho importante fue el llamado “Ejercicio de Enlace” de las Fuerzas Armadas, en 1992 la destitución de un Ministro de la Corte Suprema, en 1993 el denominado “boinazo”, los efectos de la reapertura del caso Letelier-Contreras y la prisión de éste último, entre otros hechos que generan tensión.

Como lo señala Mario Fernández el “consenso” se extendió a la mayoría de la población chilena, como “una apelación a la ciudadanía para dejar de lado las visiones confrontacionales” como un “acomodo de posiciones con toda su carga de concesiones” (Fernández, 1998). Consenso que se proyectó no sólo a la política sino también al mundo intelectual, afectando en el primer gobierno de la Concertación al espíritu crítico necesario para asumir las dificultades y avanzar.

Lo cierto es que, si bien la democracia se instaura en el país, es una democracia restringida que se sostiene en una Constitución semidemocrática, no viable de modificar de acuerdo a la actual correlación de fuerzas y a las consecuencias de los compromisos impuestos por las Fuerzas Armadas previos a la transición, plasmados en normas legales constitucionales.

Uno de los factores que explica el llamado “proceso de amarre”, es el hecho de que Pinochet durante todo el proceso autoritario y posterior

3 Jorge Nef op. Cit p.115

desarrollo, haya mantenido la fidelidad de las Fuerzas Armadas y su predominancia sobre ellas. Este proceso “de amarre —consiste— en la sanción o afianzamiento de un cuerpo numeroso de normas legales, debidamente coordinadas entre sí, cuyo propósito era prorrogar los criterios prevalecientes en la dictadura militar durante un lapso indeterminado de tiempo, afianzando y condicionando así a los futuros gobiernos democráticos” (Maira, 1998).

La transición democrática enfrenta un profundo desafío al tener que asumir las herencias del período autoritario, herencias como la cultura autoritaria, cuyas raíces son muy antiguas como en todos los países de la región, pero que se vio fortalecida por el largo gobierno militar, constituyéndose en una dificultad para la cultura democrática necesaria a la búsqueda de una democracia participativa; la cultura del miedo es su complemento y la democracia ha vivido esta huella, que en parte explica el mundo consensuado artificialmente en que se ha movido la democracia, eludiendo mucho temas altamente conflictivos y evitando las confrontaciones, lo que ha afectado a la participación de la sociedad civil.

Las dificultades más concretas, sin embargo, tienen relación con los denominados enclaves autoritarios, o poderes fácticos o proceso de amarre, que traban en parte el progreso democrático y se traducen en obstáculos concretos para una democracia nítida.

Bajo el esquema democrático la política no recobra su transparencia ni su rol central en el proceso, hay cierta desconfianza y desencanto con la política que en parte tiene que ver con los “amarres”, que la limitan e impiden una buena gestión; pero también tiene causas más profundas, en la medida en que no se renueva la forma de hacer política, en que los partidos políticos no están cumpliendo su rol mediador con la sociedad civil, y la sociedad los siente cada vez más lejanos, así como las críticas que surgen ante la democracia representativa (Leal, 1996), (Adler, 1998), (Tironi, 1999).

La justicia es otro ámbito importante que tiene un descrédito por parte de la sociedad civil. Esta situación tiene que ver con fallas propias del sistema, que bajo el Gobierno del Presidente Frei han tratado de ser asumidas a través de la reforma judicial, junto con el proceso de reforma del gobierno actual. Por otra parte, tiene que ver con el rol jugado por ella bajo el gobierno autoritario, en que salvo algunas excepciones no asumió la violación de los derechos humanos, ni las constantes denuncias hechas durante ese período. Como así mismo, las dificultades para clarificar

posteriormente los hechos, así como la situación de Pinochet y la convicción general de que las posibilidades de ser juzgado en Chile son débiles.

Con relación a ello, está por ejemplo el problema de la Corte Suprema considerada como uno de los bastiones de conservadurismo, debido a la avanzada edad de sus integrantes y a cargos prácticamente vitalicios. Este Tribunal tuvo una actuación más bien favorable al gobierno autoritario, y se vió reforzada por “los amarres”.

Esto es altamente significativo, si se recuerda que el gobierno autoritario espera de esta Corte el resguardo de normas y criterios importantes para salvaguardar al general Pinochet y a sus colaboradores con relación a los detenidos desaparecidos. Este es el contexto en que dan las discrepancias entre la Corte Suprema y el gobierno del Presidente Aylwin y la acusación contra tres ministros de esta Corte, y luego la destitución por parte del Congreso del Ministro Hernán Cereceda, así como la Reforma a la Justicia promovida por el gobierno; posteriormente en el Gobierno del Presidente Frei se establece la acusación al Ministro Servando Jordán. La reforma tuvo impacto positivo dando la posibilidad de reabrir algunos casos anteriores y estudiar las nuevas denuncias (Cavallo, 1998).

Junto con este proceso se estaba desarrollando en el país el esfuerzo del gobierno por crear una Comisión de Verdad y Reconciliación, con el Informe Rettig como parte de la Política sobre los Derechos Humanos, como “opción general de preferir el conocimiento de la verdad por sobre la aplicación de sanciones penales”, comisión independiente que jugó un rol vital para el país y la democracia, en un difícil contexto (Maira, 1998, p. 37).

A ello se une la Ley de Amnistía decretada por el gobierno autoritario en 1978 y que la transición no pudo modificar, junto con la preponderancia que habían tenido los Tribunales Militares. Un aspecto altamente conflictivo fue la disposición aprobada por el gobierno autoritario a último momento que le prohibía al Parlamento y a las autoridades administrativas investigar los hechos del gobierno saliente. Igualmente se disolvieron los organismos de seguridad antes de comenzar la transición, impidiendo así a la democracia fiscalizar y controlar esta situación y tener acceso a los documentos que permitieran la labor esclarecedora de la Comisión de Verdad y Reconciliación.

Por otra parte, está el Consejo de Seguridad Nacional compuesto por ocho miembros, donde un 50% de sus integrantes son miembros de las Fuerzas Armadas, más el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Senado, el Contralor General de la República y está presidido por el

Presidente de la República. Sus atribuciones tienen relación con los temas de seguridad nacional.

Otros aspectos igualmente relevantes están en el campo político y tienen que ver con el sistema electoral binominal cuyo objetivo es lograr una incidencia de la minoría opositora sobre la mayoría legítima, de tal modo, que prescindiendo del número de votos que las separen tiende a producirse un empate artificial que le permite a la oposición, si actúa unida, obtener un diputado o senador con sólo algo más de un 30% de los votos. En el Senado es donde esta situación se vuelve más crítica, tendiéndose al empate de fuerzas, lo que unido a los nueve senadores designados, de los cuales siete son oposición, y dos designados por el Presidente de la República, le da una estrecha mayoría. Pese a que electoralmente la mayoría le corresponde a los partidos de la Concertación.

Así “el sistema político chileno registra la paradoja de que la Concertación de Partidos por la Democracia que, desde el inicio de la transición en 1989 ha obtenido un apoyo mayoritario absoluto, que ha oscilado entre el 51 y 56% del voto total, se ha encontrado en el Senado en todas las votaciones de trascendencia y, en particular en los proyectos de reforma de la Constitución, en una posición de minoría ante los partidos de derecha que obtuvieron en esos mismos comicios porcentajes de respaldo que variaron entre un 32 a 36% del sufragio total” (Maira, 1998, p. 44). Por otra parte, las normas establecidas para modificar la Constitución son bastante rígidas, exigiendo un *cuorum* entre el 60 y 66% de los senadores, lo cual la hace inviable en las actuales condiciones.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, compuesto por tres Ministros de la Corte Suprema, dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, uno designado por el Senado y otro por el Presidente de la República, cuenta entre sus atribuciones el resolver los temas de constitucionalidad en la tramitación de las leyes, reformas constitucionales o tratados sometidos al Congreso; todo lo que tiene relación con la convocatoria de un plebiscito; decide sobre la constitucionalidad de los decretos y resoluciones del Presidente de la República; puede declarar la inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos o partidos políticos, cuando no se ajustan a la constitucionalidad, a la norma democrática o amenazan la institucionalidad. Así como también tiene competencia privativa y excluyente en el tema de las inhabilidades para la designación de los Ministros de Estado, o la permanencia de ellos en el cargo, así como en las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en su cargo de los parlamentarios. Un punto relevante es lo establecido en el artículo

83 de la Constitución de 1980 en que se establece: “contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno” (Maira, 1998). Como puede observarse la incidencia y potencialidad del Tribunal Constitucional es virtualmente una amenaza a los procedimientos democráticos, tanto sobre algunas de las decisiones de ambas Cámaras del Congreso por discutibles interpretaciones, así como en otros ámbitos igualmente importantes.

Estas dificultades han marcado a la democracia durante este período, particularmente por la poca viabilidad de modificarlas o discutir las abiertamente. Esto junto a otras dificultades como la deuda social asumida parcialmente, en la medida en que no hay modificaciones importantes a nivel económico, pese a que esta década de democracia ha logrado el crecimiento económico más alto de la historia del país, la posibilidad de revertirlo sobre la mayoría de la población es limitada. Poner la economía al servicio del país, así como lograr una modernización integral e incluyente son tareas pendientes para la democracia chilena.

A finales del gobierno del Presidente Frei, se percibe ya con claridad que la década democrática se ha convertido en el período más próspero de la economía del país en el siglo xx, con un crecimiento promedio anual de un 7,2% en contra del 3,3% promedio del siglo.

El segundo gobierno de la Concertación se propuso por una parte consolidar la democracia y avanzar en la medida de lo posible en las reformas más urgentes para legitimar la democracia, logrando cambios parciales pero sin poder deconstruir los elementos centrales del “amarre”. La preocupación por la calidad de vida de los chilenos, así como por la pobreza, salud, educación, vivienda, empleo, tuvieron el mismo énfasis que la modernización del Estado, el fortalecimiento de las políticas públicas, la descentralización, la reforma de la justicia, la política ambiental, el desarrollo de la infraestructura para el desarrollo, los problemas ecológicos, la inserción internacional del país y la seguridad ciudadana entre otros.

4.1.2.7.2. *La economía*

La economía sin duda ocupó un lugar central con el lema de un crecimiento con equidad, en la convicción de que el crecimiento económico es vital para implementar las otras políticas, particularmente las políticas sociales, sin embargo pese al alto crecimiento económico sostenido en la década de los noventa, con excepción de 1998 por efecto de la crisis

asiática, no logró revertir sus beneficios sobre la mayoría de la población y el país sigue ocupando un crítico nivel de redistribución del ingreso en la región, con grandes dificultades para evitar la concentración de la riqueza en pocas manos.

Las mayores dificultades que debió enfrentar en el plano político provienen de las limitaciones normativas a la democracia, que le resta legitimidad en diversos campos, si bien hay un clima político un tanto más abierto, no se rompe totalmente el estatus consensuado voluntariamente (autocensura), que impide poner sobre la mesa los temas difíciles para el cambio, generando dificultades que llevan a reforzar una gobernabilidad sistémica que cierra el paso a la participación de la sociedad civil. El hecho político más relevante sin duda fue la detención del General Pinochet en Inglaterra, que actuó como una coyuntura que permitió precisamente aflorar todo el conflicto no procesado, dejar en evidencia que al proceso de reconciliación nacional inicial no le siguieron dinámicas que permitieran ir procesando el conflicto. Si bien el primer impacto fue altamente conflictivo, la toma de conciencia sobre las debilidades de la transición y la democracia quedaron de manifiesto y ello ha permitido que al menos comiencen a ser estudiadas y debatidas, en busca de los cambios necesarios, abriendo así una nueva fase a la democracia. Generando nuevos desafíos como el de la justicia y la difícil posibilidad de que Pinochet pueda ser juzgado en el país.

En el plano económico la crisis financiera mundial llevó el crecimiento económico en 1999 a bajo cero, generando un alto desempleo y dificultades generales socioeconómicas con las medidas de ajustes necesarias. Por otra parte, se vivió la mayor sequía de nuestro siglo, que no sólo afectó al sector agrícola sino que produjo a su vez una crisis energética que dejó al descubierto las debilidades del sector privado en este campo y la falta de una mayor regulación estatal; otro factor que afectó la economía fue la baja más significativa del precio del cobre desde los años treinta.

Desde lo social lo más conflictivo fueron las movilizaciones sociales desde los más diversos sectores: educativo, salud, trabajadores portuarios, indígenas, etc., presionando por soluciones más efectivas a sus problemas. Al mismo tiempo que la política y la ciudadanía pierden contacto acentuándose la crítica a ésta y manteniéndose un muy bajo perfil de participación ciudadana.

Entre los logros y las dificultades subyace un problema más complejo de la sociedad y del país que se traduce en indicadores altamente favorables en muchos campos y un profundo descontento de la población que no concuerda con lo anterior, y que parece tener su explicación en el tipo de modernización no integral y excluyente, que se rige por dinámicas del

mercado y del progreso, desdibujando al colectivo y a los referentes ciudadanos como actores del proceso. Como lo señalara el Ministro Manuel Marfán en su oportunidad “un país exitoso no sólo debe serlo en el sentido de prosperidad económica sino al mismo tiempo, debe tener legitimidad de su sistema social y de su sistema político. Debe tener los tres componentes. O tiene los tres o no tiene ninguno” (Marfán, 1999).

El actual presidente Ricardo Lagos tiene clara conciencia de las dificultades del país por ello a una pregunta de un periodista sobre lo nuclear de la situación responde “aquí estamos en un Chile que mayoritariamente combatió la dictadura, pero no quiere seguir anclado en el pasado. Un Chile que mayoritariamente es democrático, pero no quiere una confrontación permanente. Un Chile que dice que le parece bien el mercado, pero que no quiere que el mercado defina la sociedad (...) en Chile se va a cerrar el ciclo cuando tengamos una Constitución consensuada por todos los chilenos”, es decir la transición no terminará sino entonces (*El País*, 2000).

4.1.2.7.3. *Lo socioeconómico*

Es importante recordar que al inicio de la transición, la democracia recibió un país con un crecimiento económico importante y con indicadores de crisis en algunos campos como un 45,3% de pobreza en 1987 en una población cercana a los 14'000.000 de habitantes, con un 14,2% de indigencia y un 10,4% de desocupación por mencionar algunos, a lo que agrega la baja inversión pública en el área social y de infraestructura, principalmente en educación y salud. Los gobierno de la Concertación han debido trabajar duramente para lograr ir revirtiendo estos indicadores, logrando un grado de inversión y recuperación de indicadores en algunos planos, que sin llegar a modificar de fondo la situación, han tenido un impacto significativo en el acceso a ellos y en su calidad para los usuarios. Entre ellos están los indicadores de mortalidad, educación, salud, vivienda, acceso al agua potable, reducción de la pobreza entre otros. Sin desconocer que hay sectores para los cuales estos cambios no han sido muy significativos ni perceptibles, como es el caso de la pobreza extrema, de algunas zonas rurales, de las zonas más apartadas de los centros urbanos, grupos como los indígenas, los adultos mayores, mujeres pobres y niños.

Los indicadores de desarrollo socioeconómico en la década del noventa muestran un crecimiento sostenido sustentado por procesos crecientes de

ahorro e inversión, en el marco de una estabilidad política, con grados crecientes de integración a la economía mundial. El PNB tiene un crecimiento del orden del 35,2% entre 1991 y 1997 y del PIB de un 7,5% anual, que sólo cae por efectos de la crisis económica internacional y la aplicación de una severa política de ajuste del gasto en el plano interno en 1998-99, pero que espera se recupere en el año 2000. Se ha logrado un aumento del ingreso per capita y una tendencia a la baja y control de la inflación, lo que ha permitido aumentar el gasto público.

Los indicadores de desarrollo humano han mejorado, de una población actual de cerca de 15'000.000 de habitantes un 50,5% es femenina, un 19,3% son menores de quince años, un 73,6% tiene entre 15 y 64 años, con un 7,1% son mayores de 65 años. De esta población un 85,4% es urbana con una concentración del 45,4% en la región metropolitana. El nivel de escolaridad media de 9,76 años, con una cobertura de educación básica, del 96,05% y una cobertura de educación media del 82,34%. El analfabetismo de adultos se sitúa en torno al 5%. La pobreza a fines de 1998 bordea los 3'160.000 personas o sea un 21,7% de la población total con unas 800.000 personas en indigencia. Todos estos indicadores fueron colocando al país en índices de Desarrollo Humano en el lugar No. 30 en 1997 según Naciones Unidas, considerándose que tiene un desarrollo intermedio, situado en un lugar de vanguardia en el contexto latinoamericano. El punto negro de este avance es la mala distribución del ingreso. La distribución del ingreso a comienzos de 1999 se mantuvo altamente concentrada. El 20% de los hogares más ricos captó un 57,3% de los ingresos autónomos, mientras el 20% más pobre sólo recibió un 3,7%. Es decir el 20% más rico capta 15,5 veces la participación del 20% más pobre (MIDEPLAN, 1999).

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del 2000 hay cuatro ejes temáticos que marcan el sueño de país de la sociedad. En primer lugar, la búsqueda de una sociedad más igualitaria, referida a igualdad social; en segundo lugar, la necesidad de robustecer lo común, lo colectivo, un espacio compartido; en tercer lugar la diversidad social y; en cuarto lugar la aspiración a una sociedad más humana. Los puntos anteriores reflejan claramente el descontento de la sociedad con la falta de una visión de futuro del país y de imaginarios colectivos que guíen el proceso, hay ya claridad respecto de la predominancia del mercado sobre el proceso, lo que también se encuentra reseñado en el informe comentado cuando se sostiene que "el desarrollo del país no está guiado por algún piloto automático y no da igual para el bienestar de la gente cuáles opciones son

seleccionadas”, y se reconoce que “las personas serán sujetos efectivos del desarrollo cuando gobiernen los cambios. Y podrán modelar dichos procesos en la medida en que las iniciativas individuales puedan apoyarse en las capacidades sociales del conjunto” (PNUD, 2000).

4.1.3. Las políticas sociales

Al nivel de las políticas sociales los gobiernos de la Concertación desde sus inicios establecieron en ellas una prioridad, plantearon su voluntad de reforzar el plano social a través de la acción del Estado. De este modo el énfasis en las políticas sociales tiene objetivos muy claros: erradicar la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población; asegurar la igualdad de oportunidades y avanzar en la inclusión social y productiva de la población, en particular de los sectores más avanzados. Los principios generales que se han manejado están referidos a la búsqueda de la equidad y eficiencia, fortaleciendo la descentralización, la participación de la sociedad civil, buscando la complementación pública y privada y clarificando las prioridades programáticas.

La acción social del Estado, se ha enmarcado como parte sustancial de la estrategia de desarrollo económico considerando el gasto social como inversión en la gente, tratando de vincular las políticas económicas y las políticas sociales. Estas últimas son trabajadas combinando las políticas de *corte universal (salud, educación)*, con políticas *asistenciales focalizadas* en la extrema pobreza, junto a las políticas *selectivas* orientadas a apoyar a grupos determinados para lograr igualdad de oportunidades *selectivas focalizadas* (grupos vulnerables). Esto ha permitido establecer políticas intersectoriales. En este contexto educación y salud son políticas que buscan igualdad de oportunidades y equidad y en ellas se ha concentrado el gasto social (PNUD, 2000, p. 11-12).

4.1.3.1. La salud

Chile desde muy temprano en el siglo veinte muestra una gran preocupación por el desarrollo social, especialmente en salud y educación, buscando distintas alternativas para abordar el sistema de salud, junto a un seguro de salud y más tarde a la creación del Servicio Nacional de Salud y el Servicio Nacional de Empleados (SERMENA) entre otras alternativas, proceso creciente hasta el momento de las reformas y privatización de la salud del Gobierno autoritario.

Durante el régimen autoritario en los años ochenta se traspasó la Atención Primaria de Salud a los municipios, creando Servicios de Salud desconcentrados, delegando algunas atribuciones a los hospitales como sector secundario, se crea además el sector privado de salud las ISAPRES; se reduce significativamente el gasto en salud pública, afectando a una mayoría importante en su posibilidad de obtener atención. Se genera una crisis hospitalaria y una desmotivación del recurso humano por las condiciones laborales, por la obsolescencia tecnológica y la falta de recursos del sector. La consecuencia es el debilitamiento del sector público de salud, reforzándose el modelo curativo en desmedro del preventivo. Mientras, el sector privado es altamente rentable, pero sólo es accesible a un 30% de la población.

Los gobiernos democráticos no van a modificar la estructura general del sector salud, se mantiene el sistema mixto de salud, donde convergen el subsector de salud público y un subsector de salud privado. Ambos sectores participan en materia de seguros, financiamiento y provisión de los servicios de salud, como estructura central y mayoritaria, ya que hay otros sectores minoritarios al margen como el sistema de salud de las Fuerzas Armadas, la Universidad de Chile, organizaciones de salud sin fines de lucro entre otros.

Durante la década del noventa en forma sostenida la población ha colocado en las encuestas públicas el problema de salud entre los tres problemas más importantes del país. Desde el primer gobierno de la Concertación se plantea un compromiso prioritario con el país en este campo, sin embargo, para la democracia será bastante difícil revertir esta situación, de inequidad, ineficiencia y exclusión al interior del sistema de salud, especialmente del sector público de salud. Sin embargo, esta situación no se percibía claramente gracias a los altos indicadores producto de todo el proceso histórico anterior, pero la gente si ha manifestado su disconformidad en forma permanente a lo largo de la década. En relación al sector privado por su enfoque más comercial y su discriminación a nivel de sexo, edad, enfermedades terminales entre otros. Los gobiernos democráticos han venido gestionando soluciones en estos planos a través de la Superintendencia de ISAPRES. Sólo pueden acceder a ella y a sus beneficios los sectores de mayores ingresos e ingresos medios.

Los gobiernos democráticos elaboran diferentes estrategias para revertir el proceso, incrementando en forma muy significativa la inversión real en el sector público de salud, focalizándolo hacia la infraestructura y equipamiento de la red asistencial, así como controles al sector privado.

El proceso ha sido lento y los resultados no son tan visibles dada la situación, ya que a pesar del incremento señalado, el Ministerio reconoce que hay una importante brecha frente al gasto privado, lo cual contrasta con su población a atender, la cual no solamente constituye el mayor porcentaje de población del país, sino que involucra a los sectores de mayores riesgos y menores ingresos. Esto le significa al subsector público, destinar más recursos y al mismo tiempo realizar esfuerzos por mantener e incrementar los importantes logros biomédicos y sanitarios del país producto de la larga trayectoria del desarrollo de la salud en el pasado (Martin, 1998).

El enfoque trabajado en salud por los gobiernos democráticos se sustenta en los criterios de descentralización, equidad, satisfacción del usuario y participación de la sociedad civil. Para lograr estos objetivos se elaboró un plan de largo plazo: 1990-94 recuperación del subsector público de salud, de 1995 al 2000 la modernización del subsistema público de salud y a partir del 2000 realizar una reforma de la Seguridad Social en salud, con la expectativa de lograr un seguro universal de salud pública y privado con una interacción competitiva entre los dos sectores.

El sector de mayor relevancia en la descentralización de la salud es la Atención Primaria de salud traspasada a los municipios, en ella se da prestación de salud a la mayoría de la población con especial preocupación por los niños y adolescentes, mujeres embarazadas, ancianos. Su cobertura es del 61% de la población del país y un 76% de los beneficiarios del subsistema público de salud. Las mayores dificultades que se presentan en este nivel, tienen relación con la insuficiencia de recursos y financiamiento de la salud municipalizada, calidad cobertura y debilidad de la gestión municipal, centralismo en las decisiones, falta de coordinación de los distintos niveles.

En su mensaje anual de 1999 el Presidente Frei pone de manifiesto la envergadura del esfuerzo realizado sobre la salud, en cuanto inversión mostrando cómo el presupuesto entre 1990 y 1999 ha sido 120 % superior, destinándose gran parte a mejorar la cantidad y calidad de los recursos humanos, técnicos y de infraestructura para servir a la gente. Señala que “modernizar el sistema público de salud, mejorar la calidad y oportunidad de la atención y promover la equidad en las oportunidades, es una tarea que requiere de tiempo largos, grandes inversiones y por sobre todo, una gran voluntad política para avanzar” (Huerta, 1999).

4.1.3.2. La educación

En Chile la preocupación por la educación ha sido muy temprana, asumiendo el Estado un rol definitorio, particularmente considerada un elemento de democratización, el interés central ha sido garantizar el acceso a ella a la mayoría de la población, primero al nivel de la educación básica como derecho universal, luego con la educación media y con la universitaria. Respecto a esta última hasta el gobierno autoritario, el Estado no sólo cuenta con importantes universidades sino que subvenciona a las principales universidades privadas. En este sentido tradicionalmente la cobertura de la educación fue muy amplia en todos sus niveles.

Bajo el gobierno autoritario hay una privatización de la educación en sus distintos niveles y por otra parte una descentralización de la educación básica y media hacia los municipios bajo términos de desconcentración más bien. Con la reducción del gasto público en políticas sociales la educación también se ve con un importante déficit especialmente a nivel municipal. En general la inversión es casi nula en ella, hecho que determina un empobrecimiento de los docentes y deterioro notable de la infraestructura.

Los gobiernos de la Concertación le han dado especial importancia a este sector, se ve como un sector estratégico para el desarrollo del país, se incrementa en primer lugar, la inversión en el sector, inversión que ha venido creciendo a lo largo de la década del noventa. Sin embargo, pese a lo importantes esfuerzos de los gobiernos democráticos por recuperar los niveles de importancia de la educación en el presupuesto nacional y al importante incremento de la inversión en educación, aún hay una brecha significativa con relación al pasado democrático y con relación a países con niveles similares de desarrollo. Se espera que el año 2002 se haya podido cumplir con esta deuda que se tiene con la educación.

El gobierno del Presidente Frei, refuerza los objetivos de lograr calidad educativa y equidad social en su distribución, basado en un rol del Estado como conductor y a un mercado mejor regulado. Se plantea una profunda reforma educacional, la educación pública comienza a sufrir cambios significativos bajo la concepción de que “en democracia, no es concebible que exista una reducida élite con acceso a colegios de excelente nivel formativo y una enorme masa que cuenta con mínimas herramientas de aprendizaje. Todos tienen derecho a incorporarse creativamente a la sociedad y a cumplir con su proyecto personal de vida” (Frei, 1999).

Se establece un cambio curricular y un mejoramiento e innovación pedagógico con múltiples apoyos como equipos técnicos, programas de refuerzo, apoyo con textos escolares gratuitos a los alumnos y las bibliotecas, incluyendo las escuelas rurales, desarrollo del Programa Enlaces que brinda acceso a la informática y a la comunicación en red a la cual se van integrando paulatinamente los establecimientos, apoyo en salud escolar, becas y fortalecimiento del profesorado con capacitación y especialización, viajes al exterior, jornada escolar completa a fin de hacer más sólida la escolaridad, y el aporte para la infraestructura.

Al nivel de la educación superior existe la misma preocupación e igualmente se piensa en una reforma de la educación superior que cuente con la participación de la comunidad académica, esta es una tarea por realizar, se han ido dando pasos para garantizar la calidad y la equidad en la educación superior y se cuenta, al igual para los niveles anteriores con un importante aporte del Banco Mundial para realizar estos cambios, se ha incrementado igualmente el aporte para infraestructura, programas complementarios y aporte en préstamos fiscales y becas para los estudiantes.

La educación municipalizada se mantiene bajo los gobiernos democráticos, en el marco de un nuevo proceso de descentralización y modernización del Estado que privilegia el espacio municipal como uno de los de mayor potencialidad para el desarrollo democrático y para una participación ciudadana. Se intenta asumir las dificultades existentes a través de una serie de políticas específicas con el fin de resolver problemas como los de la gestión municipal, en un contexto de democratización de sus autoridades, la generación de instancias de participación ciudadana y la consulta comunitaria. Con fuerte preocupación por un nuevo estatuto docente, políticas de mejoramiento salarial, del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal que cuenta con amplia participación de la comunidad.

Sin embargo, aunque hay avances significativos este plano sigue presentando muchas dificultades y al igual que en salud las atribuciones traspasadas al municipio sin los recursos económicos necesarios son uno de los problemas principales.

El sistema educativo queda configurado como mixto entre el subsector privado y el subsector público, en este último las escuelas primarias y establecimientos secundarios municipalizados dependen por una parte de los municipios en lo administrativo y del Ministerio de Educación en cuanto a la normatividad, lo académico, el diseño y la evaluación. Se complementan con establecimientos privados con financiamiento público, denominado educación particular subvencionada, que depende del

Ministerio en los mismos aspectos. El Estado cuenta con un rol conductor ante la educación pública y la privada, y uno de sus mecanismos ha sido el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación preescolar, básica y media, a lo que se une el Plan Anual de Desarrollo Municipal (PADEM) que involucra a la comunidad en su desarrollo.

Además de las dificultades económicas mencionadas la educación municipal presentan dificultades entre el diseño y su aplicación, así como en la velocidad del cambio y las posibilidades de adaptarse, y en la capacidad de gestión. Los recursos de los municipios son escasos, sus posibilidades de aportes propios al presupuesto asignado a las demandas de la salud y la educación son pocas, cuando no pueden hacerlo la única alternativa es bajar la calidad. Se trata de una experiencia inédita, y hay poca información en las autoridades municipales sobre el tema, poca participación de la comunidad pese a los mecanismos diseñados, los avances no han logrado revertir totalmente la situación en cuanto calidad, recursos, equidad y autonomías. Sin embargo, es una experiencia importante aunque su avance sea lento.

4.1.4. La sociedad civil

Hoy se reconoce públicamente en todos los niveles, y así lo ratifican los diversos estudios, que la participación y la presencia de la sociedad civil en el desarrollo del país es débil, que hay un déficit de participación, entendida ésta no sólo como la electoral sino la presencia e incidencia de la sociedad en diversos planos dentro de la institucionalidad vigente. La constitución de actores que le permitan ser coautora de la construcción nacional.

Los gobiernos democráticos han hecho muchos esfuerzos, por una parte, para incentivar la participación en ámbitos controlados; por otra, con cierta reserva debido al entorno político con las dificultades ya comentadas y la todavía alta demanda democrática de la población, especialmente en lo sociopolítico. Como lo expresara el Presidente Frei en su discurso anual de 1999 “Al mirar el conjunto del funcionamiento político del país surgen varios interrogantes. ¿Cuánto resistirá el país mantener juntas una economía abierta y una democracia limitada? ¿Podemos escuchar sólo las voces internacionales que alaban a nuestra economía, y hacer oídos sordos al escepticismo sobre nuestra democracia?... En verdad nuestro país no alcanzará verdadero desarrollo mientras no sea plenamente democrático. La velocidad del avance en materias económi-

cas y sociales contrasta con el retraso en nuestro funcionamiento político. La modernización en variados sectores del país ciertamente devela el atraso en la puesta al día de diversas instituciones políticas... Digámoslo claramente: luego de nueve años del retorno de la democracia, los chilenos no hemos logrado la aceptación plena, legítima, verdadera, de una Constitución íntegramente democrática..." (Frei, 1999, p. XIX).

Los gobiernos de la Concertación han trabajado sobre la importancia y lo imprescindible que es la participación ciudadana para la democracia participativa, para una profundización de la democracia, por ello han impulsado la participación ciudadana como una política pública, al menos en esta etapa en que el país "requiere un proceso más sistemático de acción de los actores sociales y políticos, para un efectivo desarrollo de la ciudadanía y de la democracia" (Frei, 1999, p. XLVIII).

Por ello el informe del PNUD del 2000 lleva como subtítulo "Más sociedad para gobernar el futuro", en este informe sobre el Desarrollo Humano en Chile, podemos constatar que pese a la debilidad de la participación y de la ciudadanía existe en el país una densidad asociativa bastante notable, por ello se concluye que "la asociatividad podría representar la base social requerida para el buen funcionamiento de las instituciones económicas y políticas. En este sentido se habla 'de capital social' para resumir el grado de asociatividad, de confianza social, reciprocidad y compromiso cívico existente" (Correa, 1998, p. 11).

El estudio del PNUD ubicó 83.386 organizaciones sociales con un promedio de 56 asociaciones por cada diez mil habitantes. El estudio no pudo incluir las organizaciones religiosas, y las otras organizaciones fueron clasificadas en un primer nivel como "de asuntos económicos" con un 20%, (incluyen sindicatos, colegios profesionales, asociaciones gremiales, etc.), un segundo grupo vinculados a temas de salud, educación y vivienda con un 20% (centro de padres, organismos estudiantiles, comites de salud, etc.), un tercer grupo de "asociatividad vecinal" con un 20% (juntas y asociaciones de vecinos). Se identifica que el mayor porcentaje de asociados corresponde a varones y personas de edad, así como que los grupos con mayores ingresos son los que más participación tienen, por lo que se concluye que "la pobreza tiene que ver con la ausencia de redes sociales", mientras por otra parte se percibe que esta asociatividad presupone que "no sólo potencia las capacidades de las personas involucradas, sino que además puede ejercer funciones de coordinación antes cumplidas por el Estado" (PNUD, 2000, p. 17)

4.2. NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO

4.2.1. ¿Cuánta descentralización municipal hay en Chile?

Para definir el nivel de descentralización de los municipios en Chile, será necesario contrastar el marco de referencia desarrollado en el capítulo primero con el cuadro de competencias, funciones y controles, la generación de recursos propios, la participación de los municipios en el gasto público total y la vigencia de estructura políticas democráticas, tanto en relación a su cantidad como calidad.

La revisión de los antecedentes del proceso nos muestra que si bien desde principios de la década del setenta el tema está instalado en la agenda estatal, lo cierto es que sólo se puede hablar de descentralización como tal recién desde la reforma de 1991, que restablece la elección popular de autoridades, y a partir de lo cual se pasa a cumplir con el esencial principio de la democracia municipal. Es decir, al menos desde el punto de vista teórico, si se habla de descentralización municipal y se acepta que ello implica un cierto grado de autonomía, y que parte esencial de este último concepto es la existencia de mecanismos democráticos a nivel municipal, el proceso observado en Chile desde 1973 hasta 1992 no podría ser definido como descentralización.⁴

Ello no significa que se desconozca el impacto de las transformaciones introducidas en el sistema municipal durante el régimen

4 Respecto al carácter de los “procesos descentralizadores” llevados a cabo por el régimen militar en nuestro país, durante muchos años tuvo lugar una polémica sobre el significado real de estos procesos: si efectivamente se trataba de descentralización o de mera desconcentración. El sentido más profundo de esta polémica subsiste hoy. Flisfisch sugiere procesos susceptibles de clasificarse como descentralizadores (Flisfisch, 1991); Boissier (Boissier, 1994); apuesta por la idea de desconcentración; y Ahumada habla indistintamente de descentralización y desconcentración (Ahumada, 1998). Ya a comienzos de la década de 1980, Francisco Cumplido, uno de los más importantes constitucionalistas chilenos había señalado respecto al tema: “de los antecedentes expuestos se deduce que el *modelo de descentralización* del Gobierno Militar es más un instrumento de reafirmación del poder autocrático que un ámbito de participación de los gobernados. Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores” (Boissier, 1994, p. 18).

autoritario,⁵ pese a lo cual es más apropiado referirse a esta etapa del proceso como desconcentración —con poder de decisión limitado—, coherente con el objetivo central del régimen autoritario de mantener el control de los espacios sociales y políticos. Pero tampoco se trata que desconcentración y descentralización sean incompatibles; muy por el contrario, el análisis empírico de tales procesos demuestra que en ellos se combinan variados porcentajes de uno y otro, dando lugar a un proceso que, en este sentido, es “híbrido”. Lo que se afirma en definitiva es que, para el caso de las municipalidades, no hay descentralización si no hay democracia, y que en Chile el primer paso hacia la democratización de los municipios se produce recién en 1992 —con la elección democrática de las autoridades—, tras la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) con la publicación de la Ley 19.130 en marzo de 1992.

Desde esta fecha 1992 en adelante, el proceso de democratización y reforma del Estado han tenido en la descentralización uno de sus ejes centrales; la descentralización se ha legitimado socialmente al concebírsela como un elemento indispensable para profundizar, afianzar y hacer más real la democracia en todas las instancias y niveles de la vida nacional, al permitir acercar a la sociedad civil el poder de decisión respecto a aquellos asuntos comunes que la afectan.

En este contexto, y si bien se trata de un proceso gradual, no es menos cierto que demuestra avances constantes —más aún si se lo compara con procesos semejantes en otros países de la región— introduciéndose un conjunto de reformas tendientes a avanzar en la descentralización, las que buscan fortalecer la autonomía municipal y mejorar la capacidad de gestión y calidad de los servicios prestados en los niveles subnacionales.

5 El régimen militar no sólo restringió las formas democráticas más elementales, sino que el autoritarismo también repercutió en el funcionamiento de los órganos e instituciones permanentes del Estado, como los municipios. A pesar de que el régimen militar restringió las formas democráticas más elementales, resulta necesario reconocer que uno de los principales resultados de las reformas municipales fue el establecimiento de un órgano estatal de administración local de grandes potencialidades en un marco de redemocratización política. Los municipios, hasta 1973, eran generados democráticamente y ofrecían posibilidades de participación; sin embargo, estaban limitados en su eficacia y potencial por la escasez de recursos, atribuciones, personal calificado y poder de injerencia en los servicios locales. Tras las reformas implementadas por el régimen militar, en cambio, fueron dotados de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar los servicios locales.

Sin embargo, todas estas iniciativas, siendo importantes, no han logrado todavía solucionar un conjunto de problemas que afectan al municipio, todos los cuales atañen de una forma u otra a su grado de autonomía: es así como la diversidad de tamaños, riquezas y por tanto necesidades de la actual división político-administrativa (escasa compatibilización de la división comunal y regional con la base económico-social necesaria para una gestión eficaz), las aún fuertes y generalizadas brechas entre las fuentes propias de ingresos y los gastos necesarios para la operación municipal regular (con un alto grado de dependencia de gran número de municipios respecto del Fondo Común Municipal) y los problemas en las capacidades de gestión de la mayoría de los municipios pequeños y de escasos recursos, junto a otros obstáculos propios de la intromisión de niveles gubernamentales superiores en la gestión local, conforman algunos de los elementos más relevantes a resolver para avanzar en la autonomía municipal.

En la medida que los municipios no logren contar con un mínimo grado de autonomía efectiva, la descentralización municipal seguirá siendo precaria, por lo que hay que avanzar en varios aspectos que aún hoy obstaculizan el normal discurrir del proceso y, por tanto, la consecución de las metas propuestas por el gobierno como propias del mismo. En un primer acercamiento a tales aspectos, podemos subrayar la necesidad de mejoras en las áreas de gestión financiera, programación de inversiones y planificación social, que sean compatibles con la magnitud de las responsabilidades traspasadas, así como la generación de nuevos mecanismos participativos que justifiquen y legitimen la efectiva autonomía municipal en función de los también efectivos controles sociales a que ésta debe ser expuesta como forma de asegurar una mayor transparencia municipal. Además, la suficiencia de recursos para el cumplimiento de las competencias junto a la voluntad política de los diferentes niveles de gobierno, se hacen también indispensables para consolidar la autonomía municipal.

A continuación, haremos una evaluación del nivel de descentralización municipal en el país, haciendo un análisis del problema desde tres aspectos diferentes pero interrelacionados:

- a) Funciones, competencias municipales y controles a los que las Municipalidades están sujetas.
- b) Recursos municipales.
- c) Democracia a nivel municipal: Mecanismos de representación y de participación local.

4.2.1.1. Funciones, competencias y controles

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la cual son definidas como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas (art. 1).

La ley establece en su Título I, Párrafo 2, artículos 3° al 10°, que las municipalidades tienen funciones privativas y compartidas. Entre las primeras, a las municipalidades corresponde:

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- c) La promoción del desarrollo comunitario.
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- f) El aseo y ornato de la comuna.

Por otro lado, las municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

- a) La educación y la cultura.
- b) La salud pública y la protección del medio ambiente.
- c) La asistencia social y jurídica.
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- e) El turismo, el deporte y la recreación.
- f) La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.

- h) El transporte y tránsito públicos.
- i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en la implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política.
- k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales (art. 5):

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, incluido su subsuelo, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado. En ejercicio de esta atribución, le corresponderá, previo informe del Consejo Económico y Social de la Comuna, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración.
- d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.
- e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- f) Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles.
- g) Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones. Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al 7% del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo

establecido en el decreto con fuerza de ley No. 13.063, de Interior, de 1980, cualquiera sea su forma de administración, ni las destinadas a los cuerpos de Bomberos. Asimismo, este límite no incluye a las subvenciones o aportes que las Municipalidad de Santiago, Providencia y de Las Condes efectúen a la “Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Santiago”, para el financiamiento de actividades de carácter cultural que beneficien a los habitantes de dichas comunas.

- h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca.
- i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. La participación municipal en estas corporaciones se regirán por las normas establecidas en el Párrafo 1° del Título VII.
- j) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materia que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.

Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios, de acuerdo con las reglas establecer en el Párrafo 2° del Título VII.

Otro punto importante que permitirá tener una idea del grado de autonomía es el de los controles, en relación a los cuales, el artículo 41 de la LOCM establece que las municipalidades se regirán por las normas sobre organización del Estado y por el principio de legalidad, estableciendo que:

- i) Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas, los cuales obligan tanto a los titulares como a los miembros de dichos órganos, al igual que toda persona, institución o grupo (art. 6º, Constitución Política de la República).
- ii) Los órganos del Estado actúan válidamente dentro de las competencias que expresamente les hayan otorgado las leyes, y cualquier contravención generará la nulidad del acto (artículo 7º, Constitución Política de la República).
- iii) El artículo 38 de la Constitución Política de la República, en su inciso segundo, establece el derecho de cualquier persona a reclamar ante los tribunales correspondientes si es lesionada por la Administración del Estado, sea alguno sus organismos o las Municipalidades.

En este sentido, la LOCM establece el derecho de cualquier ciudadano a interponer reclamos en contra de las resoluciones u omisiones de la municipalidad que puedan resultar ilegales. El reclamo será presentado primero ante la misma municipalidad, y en caso de ser rechazado, el afectado podrá reclamar ante la corte de apelaciones: “la corte, en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado; la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o remplazar la resolución anulada, la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado, y el envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda, cuando la infracción fuere constitutiva de delito” (art. 136, LOCM).

Pero sin lugar a dudas, en materia de controles el punto más conflictivo, es el relativo a la rol de la Contraloría General de la República, órgano administrativo encargado del control jurídico externo —puede ser preventivo, simultáneo o represivo— de la actuación de los organismos del Estado. La fiscalización de las municipalidades corresponde a este organismo —que es el encargado de fiscalizar a la administración en

su conjunto—,⁶ sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al Alcalde, al Concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia (art. 42).

El tipo de control que ejerce la Contraloría es de legalidad, y en relación a las municipalidades, sus funciones son: (Baeza, 1994, pp. 121-136).

a) Funciones jurídicas:

- emitir dictámenes: es la opinión o juicio, de aplicación obligatoria, que emite la Contraloría a petición de ministerios, subsecretarías, intendencia, gobernación, jefatura superior de servicio, o funcionario o particular en el caso que no se haya respetado o dilatado la aplicación de un dictamen;
- toma de razón de decretos y resoluciones: es el examen de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, y si bien las resoluciones municipales están exentas de este control —a excepción de los relacionados al personal— están afectadas a un proceso de control que se denomina “toma de conocimiento” y que implica que todas las resoluciones deben depositarse en la Contraloría;
- impartir instrucciones: resoluciones o circulares instructivas sobre materias de su competencia.

b) Funciones de control de personal:

- control preventivo del personal: registro de los decretos alcaldicios que inciden en la materia estudio de los procesos disciplinarios municipales; condonación u otorgamiento de facilidades para el reintegro; rendición de fianza de fidelidad funcionaria.

6 De acuerdo al artículo 1º de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (publicada en el Diario Oficial el 10 de julio de 1964), este órgano independiente “tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidas por ley a su fiscalización y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención”.

- Control posterior del personal: cumplimiento del Estatuto Administrativo; control de remuneraciones.
- c) Orientación, difusión y capacitación.
- d) Auditoría e inspección: evaluación del sistema de control interno municipal y evaluación del sistema de contabilidad gubernamental; examen de cuentas; investigaciones específicas; fiscalización de las corporaciones municipales.
- e) Control disciplinario: instrucción de sumarios administrativos y proposición de medidas.
- f) Función contable.

El análisis de las competencias, funciones privativas y compartidas y los controles a que están sujetas las municipalidades, permiten detectar un conjunto de situaciones que afectan su autonomía e, indirectamente, las posibilidades de participación ciudadana. Entre ellas mencionamos las siguientes:

- i) Escasa capacidad del municipio para administrar los asuntos que afectan directamente a la sociedad local e interferencias de organismos nacionales en la gestión municipal. Si bien la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades reconoce en su artículo 3° a los municipios un conjunto de funciones definidas como “privativas” en diversas materias —el carácter de “privativo” implica que la municipalidad tiene la exclusividad sobre dichas materias y por lo tanto, capacidad para gestionarlas autónomamente—, el que gran parte de dichas funciones estén sujetas a normas técnicas generales dictadas por el ministerio respectivo genera confusión y un grado importante de interferencias en la gestión municipal. Por otro lado, existen asuntos que son claramente locales como la pavimentación de calles, el urbanismo en general, infraestructura deportiva y social pero cuya gestión y recursos se encuentra radicada en ministerios nacionales.⁷

7 En relación a las competencias, una modificación interesante introducida en la reforma de 1999 “cuyos resultados habrá que evaluar en el futuro” es la posibilidad que ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales transfieran, definitiva o transitoriamente, atribuciones a los municipios, lo cual será materia de una ley específica.

- ii) No existe ningún mecanismo legal que asegure a las Municipalidades chilenas la participación en las decisiones que la afectan, ni en las de los Ministerios ni en las de los organismos nacionales y regionales que elaboran los planes a los cuales deberán sujetarse las Municipalidades (por ejemplo, Plan Regulador municipal). Tanto lo establecido en el artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades respecto a la posibilidad de que las Municipalidades celebren convenios con otros órganos del Estado para el cumplimiento de sus funciones, como lo establecido en el artículo 8° de la misma ley respecto a que la coordinación entre las Municipalidades y los servicios públicos que actúan en el territorio municipal se hará mediante convenios, no pasan de ser declaraciones de buenas intenciones al carecer las Municipalidades de instrumentos que hagan efectiva dicha disposición en una instancia distinta de la de un Gobernador, de exclusiva confianza del Presidente de la República.
- iii) Las municipalidades en Chile carecen de mecanismos que permitan su reacción legal frente a las decisiones de otros organismos del Estado que afecten su ámbito competencial. Esto ocurre de una forma clara en el caso de los mecanismos de control que la Contraloría ejerce sobre las Municipalidades y cuyos dictámenes no pueden ser objeto de recurso alguno. Las Municipalidades son los únicos entes estatales a los cuales la ley no le reconoce capacidad para solicitar un dictamen de la Contraloría cuando considere que se ha vulnerado sus competencias. A ello deben agregarse los controles que ejerce el Gobierno Regional y el SERVIU en materias como el Plan Comunal de Desarrollo, y la potestad del Gobernador para resolver los conflictos de coordinación entre las Municipalidades y los servicios públicos que actúan en su territorio. En ninguno de estos casos aquéllas están capacitadas para recurrir las decisiones adoptadas ante una instancia imparcial al no existir algún ente jurisdiccional que resuelva los conflictos de interpretación que puedan producirse entre las Municipalidades y los otros organismos del Estado.
- iv) La improcedencia del proceso de toma de razón que la Contraloría General de la República ejerce sobre las decisiones municipales. La ley establece que, a excepción de las que afecten a los funcionarios municipales, las resoluciones municipales están exentas del trámite de toma de razón por parte de dicho organismo, es decir que no están obligadas al examen previo. Sin embargo, ello no es obstáculo para

que la Contraloría, aprovechando la disposición legal que obliga a las Municipalidades a registrar todas sus resoluciones (toma de conocimiento), controle la legalidad de todos los actos municipales. Esta situación genera un conflicto en torno a la interpretación de las funciones de la Contraloría: por un lado, está la opinión de que todos los actos de la administración —estén sujetos al trámite de toma de razón o no— deben ser objeto de control por parte de la Contraloría; por el otro, se plantea que sólo deben ser controlados los actos administrativos que expresamente el legislador ha exigido pasen por el trámite de toma de razón (ACHM, 1995).

- v) La incapacidad jurídica de las Municipalidades para solicitar a la Contraloría la emisión de un dictamen, facultad que sí se reconoce a otros organismos del Estado. Esto no hace más que reforzar las limitaciones de las Municipalidades para poder hacer valer sus atribuciones, al tiempo que demuestra la tendencia “vertical” del ordenamiento jurídico. El problema más grave en lo relativo a la función de la Contraloría no sólo es consecuencia de la ambigüedad en la interpretación del alcance del control, ni tampoco por tratarse de un control previo —lo cual entorpece el normal discurrir de la gestión municipal—, sino que además, la ley establece que las resoluciones definitivas que dicte el Contralor no serán susceptibles de recurso alguno (art. 8°, Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República) (ACHM, 1994).

Los resultados de los estudios de casos sobre el tema son coincidentes con lo aquí señalado, en el sentido de considerar las competencias y atribuciones de las Municipalidades como escasas para posibilitar el cumplimiento de las funciones privativas, y que algunos asuntos con una clara identificación local son de responsabilidad compartida con otros organismos estatales, lo cual se presta para confusión, y en definitiva, para que las competencias sean asumidas finalmente por dichos organismos. Ello se agravaría por el hecho de que las Municipalidades carecen de instrumentos jurídicos que le permitan defenderse de las intromisiones de otros entes o porque en caso de conflicto, la instancia establecida para la resolución —como en el caso de la coordinación con otros organismos en el territorio local, que es el Gobernador— no brinda las debidas garantías. Esto es particularmente importante en el caso de comunas que se encuentran insertas en grandes conglomerados urbanos, donde un esquema

como éste puede generar suspicacias respecto a una actuación que se supone conciliadora.

Pero más allá del marco normativo y de sus carencias, una conclusión del estudio de casos es que las posibilidades de ejercer aquél dependen, en la práctica, del estatus de la comuna y de la importancia política que tengan tanto ella como sus autoridades. Reiteradamente se hace referencia a que mientras más pobre y alejada de Santiago se encuentre una comuna más fácilmente serán sus atribuciones atropelladas, lo que entonces convierte a las comunas rurales —la mayoría de las cuales son pequeñas y pobres— en especialmente vulnerables. Los argumentos que se presentan para explicar tal situación tienen que ver principalmente con el menor nivel de conocimientos y capacidad técnica de las autoridades de estos municipios en comparación con las autoridades regionales y centrales y a su dificultad para colocar esos conflictos en la agenda pública.

Lo que queremos destacar es que el ejercicio de la autonomía y el nivel de descentralización dependen tanto del marco legal como de las relaciones de poder y la capacidad política del Alcalde para negociar con las instancias superiores de gobierno, lógica dentro de la cual se tienen en cuenta diversos intereses, incluidos los electorales que aquéllas puedan tener para con la comuna. En general entonces, la percepción predominante (tanto autoridades como dirigentes sociales) es que los municipios se encuentran en una situación de menosprecio dentro del esquema de funcionamiento del Estado, el cual sigue aferrado a una lógica centralista.

La falta de claridad en las competencias y la “invasión competencial” que las Municipalidades sufren de parte de otros organismos del Estado tiene también otras consecuencias. Por un lado, una pérdida de legitimidad del municipio, al cual se le atribuye la responsabilidad principal por la falta de solución de aquellos problemas que las personas adjudican al municipio, sean o no jurídicamente de su responsabilidad —recordemos que la mayoría de las personas tienden a pensar que lo que sucede en su comuna depende enteramente del municipio—; por otro lado, la debilidad de las competencias —lo que está netamente asociado a la falta de recursos— constituye un motivo más para desincentivar la participación de los vecinos a nivel municipal; en este punto, el argumento sostiene que si no es el municipio el que puede solucionar los problemas, entonces éste no es el espacio más apropiado para participar y, por contraparte, el municipio se inhibe de desencadenar proceso participativos sobre asuntos que no maneja.

En este sentido, las limitaciones competenciales atentan contra la convicción existente tanto a nivel ciudadano como de las autoridades municipales sobre que el espacio municipal es un ámbito privilegiado para implementar metodologías participativas, generando una creciente frustración.

4.2.1.2. Recursos municipales

En lo que se refiere a los recursos municipales, el art. 11 de la LOCM establece que el patrimonio de las Municipalidades estará constituido por:

- a) los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título;
- b) el aporte que les otorgue el Gobierno Regional respectivo;
- c) los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal;
- d) los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
- e) los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia;
- f) los ingresos que recauden por los tributos que la Ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la misma señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, y para ser destinados a obras de desarrollo comunal, ello sin perjuicio de la disposición séptima transitoria de la Constitución Política. Se comprenden tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley respectiva, el permiso de circulación de vehículos consagrado en Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha Ley y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres;
- g) las multas e intereses establecidos a beneficio municipal, y
- h) los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

El artículo 12 de la LOCM —que consagra la autonomía de las Municipalidades en la administración de sus finanzas— define las caracte-

rísticas y composición de un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado por los siguientes recursos: a) un 60% del impuesto territorial; b) un 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales; c) un 45% de lo que recaude La Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia y de Las Condes por pago de las patentes a que se refiere los artículos 23 y 32 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres; d) el aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuesto de la Nación.

El de los recursos municipales es uno de los temas centrales, ya que parcialmente al menos, la efectividad de este proceso depende de que las Municipalidades cuenten con un volumen suficiente de recursos (sean autogenerados o transferidos del gobierno central a través de los Fondos dispuestos para tal efecto) para desarrollar su gestión y asumir plenamente sus responsabilidades.

Las cifras muestran que la proporción del gasto total correspondiente al gasto municipal (incluidos salud y educación) ha pasado de 3,5 (1980) a 10,9 (1986), a 11,2 (1990), 15,5 (1996), para alcanzar el 16,8% a finales de la década del noventa (Rosales, 1998). Este incremento sustancial de los recursos municipales en la última década se debe en gran parte a la transferencia de las funciones de administración y provisión de la salud primaria y la educación básica y media a los municipios: el 43% del gasto municipal total corresponde a los gastos derivados de la prestación de dichos servicios. En todo caso, esta cifra es significativamente más baja que la existente en países europeos con sistema de gobierno unitario, en donde el porcentaje de gasto municipal respecto del gasto total alcanza, en promedio, el 33%.⁸

La magnitud de las transferencias para salud y educación no son obstáculos para que exista acuerdo en que ellas son insuficientes para cubrir los gastos derivados de ambos servicios (Rosales, 1998)⁹. En

8 Diferenciándolos de los países con sistema de gobierno federal, donde el nivel central está compuesto por todos y cada uno de los Estados, mientras que en los países unitarios esta función la cumple el gobierno nacional. Por tanto, la situación de partida para el proceso descentralizador es diferente; (Aghón, 1996-1997).

9 Si bien el traspaso de estos servicios públicos a las Municipalidades durante el régimen militar contaban con el claro objetivo de descongestionar y atomizar el cuadro de conflictos nacionales,

este punto coinciden dos problemas: por un lado, la prestación de estos servicios son responsabilidad municipal pero sin que éstos puedan gestionar autónomamente los fondos respectivos, que son responsabilidad de los ministerios respectivos; por otro lado, se generan diferencias en la calidad de dichos servicios ya que cuando se trata de Municipalidades económicamente poderosas, ellas tienen posibilidad de realizar inversiones adicionales o cubrir el déficit que genera la insuficiencia de las transferencias; en caso contrario, la mayoría de las veces lo que se produce es una baja en la calidad del servicio.

Si bien el proceso de descentralización municipal muestra avances significativos y permanentes en la materia, todavía subsisten un conjunto de situaciones relacionadas con el tema de los recursos que afectan negativamente el nivel de descentralización:

- 1) Insuficiencia de recursos para cumplir efectivamente sus funciones: incluso reconociendo el importante incremento de los recursos municipales en la última década, es claro que gran parte de la falta de capacidad de los municipios para emprender directamente las funciones que se le reconocen y hacer efectiva su autonomía, se debe a la falta de recursos sobre los cuales el municipio tiene libre disponibilidad, sean los estrictamente propios o aquéllos que se reciben por medio del FCM y que siguen siendo menos de la mitad. Esta falta de recursos se agrava como consecuencia de la falta de mecanismos que aseguren la participación de los municipios en las decisiones que los atañen y que son emanadas de los Ministerios, decisiones que entonces pueden no contemplar la realidad local de forma realmente objetiva —y por tanto, sus necesidades en las diferentes áreas, las que siempre van relacionadas de forma directa con los recursos necesarios para afrontarlas— al sustentarse en criterios propios para la fase diagnóstica

así como de reducir el gasto fiscal total —comprometiendo, o quizá habría que decir “obligando” a las Municipalidades a asumir parte del financiamiento de la administración y provisión de estos servicios—, no se previó la necesidad de recursos compensatorios para las numerosas comunas que generaban un fuerte déficit en sus arcas debido a el aporte propio para esos servicios. Ello siempre ha supuesto, en las comunas con problemas de presupuesto, la disyuntiva entre mantener o incluso mejorar la calidad de la atención primaria y educación básica y media en la comuna aportando mayores recursos municipales, pero descuidando el cumplimiento de algunas funciones privativas, o bien por el contrario, esperar que la calidad de estos servicios mejore sólo en el caso de mayores aportes del gobierno central.

y de establecimiento de prioridades en el tratamiento del problema que se trate. El diseño y formalización de estos mecanismos de participación local en procesos de decisión de instancias superiores de gobierno podría entonces ayudar directamente a la satisfacción de las necesidades de la sociedad local que ésta considera prioritarias, partiendo del déficit crónico de los servicios de salud y educación traspasados en la década del ochenta. Respecto al marco legal de los recursos municipales, cabe señalar que salvo lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su Párrafo 3º, el detalle de la legislación referida a financiamiento municipal se encuentra en otras leyes, fundamentalmente la Ley de Rentas Municipales e Impuesto Territorial, que sí se encuentran disponibles para el legislador ordinario al carecer del carácter de “orgánicas”.

- ii) Un porcentaje elevado de los ingresos municipales —alrededor del 43%— corresponde a las transferencias para salud primaria y educación que hacen los respectivos Ministerios, y sobre los cuales el municipio tiene escasa autonomía, al tratarse de transferencias condicionadas. Si bien es cierto que entre 1990 y 1996, las transferencias se han incrementado al doble (el aumento es más significativo en salud que en educación) (Valenzuela, 1997), su participación en el total de gastos municipales se ha mantenido casi constante, incluso con una leve baja (de 46% a 43%).
- iii) Otro porcentaje de los ingresos municipales se obtienen mediante fondos concursables, es decir, recursos que los municipios obtienen mediante la presentación de proyectos a fondos abiertos en competencia con otros municipios (FOSIS, Chile-Barrio, etc.), y por tanto sobre los cuales no hay certeza de obtenerlos, lo que anula las posibilidades de planificación y compromiso; también constituyen transferencias condicionadas las que los municipios obtienen de los distintos fondos y programas concursables a cargo de los respectivos ministerios.¹⁰ Además, parte importante de los ingresos propios de los

10 Un ejemplo de ello es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que significa un poco más del 18 % de los ingresos propios municipales (1990). Los recursos del FNDR se constituyen con al menos el 5% del total de ingresos tributarios nacionales y son distribuidos regionalmente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa (SUBDERE) del Ministerio del Interior de acuerdo a un conjunto de variables que favorecen con mayores recursos a aquellas

municipios dependen de decisiones que no sólo se toman en ámbitos distintos al municipal sino en las que los municipios no tienen participación alguna.¹¹

- iv) El Fondo Común Municipal (FCM) es una fuente importante de ingresos. Para más del 40% de los municipios del país, los recursos del FCM representan sobre el 60% de sus recursos totales. Ello genera problemas de estabilidad en los ingresos, ya que el FCM varía anualmente de acuerdo a la tasa de crecimiento de la economía, a lo que hay que añadir la reciente variación por parte de MIDEPLAN en los indicadores que hasta ahora estipulaban el grado de dependencia comunal respecto al FCM (los criterios de distribución de los recursos), lo que en general ha supuesto una reducción en el volumen de recursos municipales proveniente de tal Fondo. En algunos casos, la fuerte dependencia anterior del Fondo ha agravado aún más las posibilidades de desarrollo de la comuna (ver Cuadro 1).

CUADRO 1: Ingresos municipales: Casos estudiados (% del total)

	Combarbalá		Pelarco		Las Condes		El Bosque		Rancagua	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1992	1997	1990	1997
IPP(1)	17%	9%	42%	20%	89%	92%	16%	20%	62%	72%
Transferencias condicionadas (2)	0%	35%	2%	17%	6%	3%	2%	5%	10%	4%
FCM(3)	82%	52%	50%	61%	5%	5%	17%	75%	23%	23%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de los presupuestos municipales.

- (1) Ingresos propios permanentes: incluye los ingresos de operación y la venta de activos y servicios.
 (2) Incluye los subsidios a la educación y salud municipales y otras transferencias (fondos concursables, subsidios monetarios, etc.).
 (3) Fondo Común Municipal.

regiones de menor nivel de desarrollo. Los municipios concursan con proyectos de inversión en la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación de acuerdo a los normas del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La administración de los recursos corresponde a la Intendencia Regional, siendo la participación municipal la de identificar, formular y presentar el proyecto.

11 Los ingresos por impuesto territorial, que representaban en 1992 casi el 45% de los ingresos municipales -mas del 17% de los ingresos propios municipales y a su vez el 66% de los recursos del Fondo Común Municipal- son uno de las mas importantes. El impuesto territorial es el que se paga por la tenencia de un bien raíz de acuerdo a una tasación fiscal determinada por el Servicio

Las conclusiones precedentes se refuerzan si se analiza un conjunto de indicadores de gestión municipal que, calculados a partir de las cuentas del balance de ejecución presupuestaria, permiten evaluar las fortalezas y debilidades de los municipios desde el punto de vista administrativo-financiero e identificar las soluciones y estrategias tendientes a enfrentar los problemas de acuerdo a la realidad de cada municipio. Estos indicadores permiten hacer un conjunto de observaciones acerca del efectivo grado de autonomía de la comuna que se trate, según lo comentado anteriormente sobre su relación con el volumen, procedencia y manejo de los recursos (ver Anexo y Cuadro 2).

CUADRO 2: Gestión financiera local: Factores en la comunas estudiadas. Años 1990 y 1997

Comuna Factor	Combarbalá		Pelarco		Las Condes		El Bosque		Rancagua	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1992	1997	1990	1997
CIPP	0,2	0,1	0,4	0,2	0,9	0,9	0,2	0,2	0,7	0,7
FAF	0,2	0,2	0,8	0,3	18,4	20,1	0,2	0,3	2,7	3,2
FDF	0,82	0,54	0,53	0,62	0,05	0,05	0,82	0,75	0,26	0,23
FS	1,58	1,25	1,79	2,45	2,27	2,86	2,38	1,6	1,57	1,58
RCI	0,12	0,33	0,17	0,18	0,2	0,18	0,08	0,08	0,18	0,21
CG	0,69	0,66	0,65	0,65	0,51	0,48	0,62	0,77	0,69	0,67
RGA	0,16	0,18	0,24	0,18	0,09	0,11	0,15	0,23	0,16	0,21

FUENTE: Elaboración propia a partir del Cuadro 5 y de los respectivos presupuestos municipales.

Como conclusión final de este análisis de indicadores podemos afirmar entonces que a la hora de establecer los niveles de autonomía municipal, es significativo tanto el grado de urbanidad o ruralidad de la comuna, como el de la pobreza comunal, ya que a mayor pobreza menores serán los niveles de esa autonomía. Además, casi la totalidad de las comunas con altos índices de ruralidad pueden ser consideradas como pobres.

de Impuestos Internos y recaudado por la Tesorería General de la República. Las Municipalidades no sólo no pueden modificar la tasa del impuesto a cobrar sino que tampoco participan en la determinación de dicha tasa, limitación aún mas grave si tenemos en cuenta que el gobierno central puede retrasar la actualización de los avalúos, establecer condonaciones y exenciones sin que exista mecanismo alguno de compensación local.

En lo que se pueden diferenciar ambos tipos de comunas —urbanas y rurales pobres— es en las potencialidades para mejorar su autonomía, pues las comunas urbanas cuentan normalmente con una infraestructura extensa de servicios públicos así como un espacio suficiente a partir de los cuales diseñar estrategias de mejora en la obtención de recursos autogenerados, dejando progresivamente de depender en alto grado del FCM. Pero no ocurre lo mismo en las comunas rurales, que parecen abocadas a la mantención de niveles bajos de autonomía hasta que los actores políticos —nacionales y regionales, a través de las políticas económicas— o económicos —los empresarios, a través de la inversión en territorios vulnerables, con escaso valor agregado— lleven a cabo acciones que realmente colaboren de forma efectiva en el desarrollo de las comunas pobres del país¹² y en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Sólo así se podrá complementar efectivamente el esfuerzo y la iniciativa propia de la comunidad con los medios mínimos necesarios para emerger de la situación de vulnerabilidad en que está sumida gran parte de la población, tanto en comunas urbanas como rurales.

Además de los problemas estrictamente económicos que afectan la gestión de algunas municipalidades, debe tenerse en cuenta la posibilidad de acciones poco transparentes por parte tanto de las autoridades municipales como de las de otros niveles de gobierno, lo cual tienen que ver normalmente con la primacía de un criterio más político que técnico en el desempeño de algunas funciones públicas y con los múltiples acuerdos políticos a cumplir entre y en los diferentes niveles de gobierno.

Una conclusión adicional es la excesiva centralización de los recursos en el nivel central, dándose muy poca descentralización en lo regional y local,¹³ y que tiene como primera y más importante consecuencia la

12 Un primer paso en este sentido lo constituye la creación del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, conformado por representantes de la sociedad civil, del empresariado y por actores políticos relevantes, y cuyo primer evento de importancia fue la Cumbre de las Regiones efectuada hace unos meses en Viña del Mar. Este hecho dota al proceso de un interlocutor válido y articulado a partir del cual debatir y contrastar iniciativas surgidas tanto de la sociedad civil como del resto de actores relevantes para el éxito del proceso descentralizador.

13 Esto es corroborado por los propios datos, según los cuales está estipulado como meta para el año 2000 el que la inversión pública decidida por las regiones llegue a representar del 36,9% actual al 42%, en Revista *Democracia Regional y Local*, op. cit. .

complejidad de los trámites para la obtención de ciertos recursos, algunos de los cuales no llegan a quienes lo necesitan por tal motivo.

Con todo, el análisis del estudio permite afirmar que el volumen de recursos con que las Municipalidades cuentan en el país es insuficiente para responder a las múltiples demandas planteadas por la comunidad, hasta el punto de verlo como el principal problema de las mismas. Sin embargo, creemos importante comentar el hecho de que la comunidad local no alcanza a distinguir entre los recursos de libre disponibilidad municipal y aquellos condicionados a gastos concretos, situación que termina por afectar negativamente la legitimidad de la Municipalidad al percibir la gente que ésta, además de tener pocos recursos, hace un uso poco eficiente de los mismos al utilizarlos en ítems poco relevantes para el desarrollo local.

Las medidas en estudio a nivel gubernamental sobre el tema de los recursos municipales, proponen un debate sobre la profundización de la descentralización fiscal en lo que atañe a los ingresos, lo que dará mayor autonomía y estabilidad en las decisiones sobre el desarrollo. Concretamente, se trataría de establecer tasas variables en los impuestos y tributos municipales —así como facultades para bajar los límites de ciertas exenciones— con el objeto de que éstos pudieran pactar con los vecinos y empresas. Esto les permitiría definir o fortalecer las políticas para la generación de ingresos propios (IPP) así como competir por la localización de industrias, aunque siempre que las comunas ricas sigan aportando al Fondo Solidario (FCM) como si aplicaran las tasas más altas, dentro del énfasis redistributivo a lo local que se debe imprimir al proceso descentralizador actual.

4.2.1.3. Los servicios de salud y educación a partir de la descentralización

Desde 1960 resultan evidentes en Chile los esfuerzos de concretar desde el gobierno central un nuevo tipo de Estado que posibilite la activación de las regiones, provincias y comunas, en la idea de democratizar y ocupar los territorios, crear una institucionalidad moderna e involucrar a la comunidad organizada en la gestión del gobierno y desarrollo subnacional. A ello responden la creación, por ejemplo, de los Comités Consultivos de Programación Económica y Reconstrucción (Copere) de comienzo de los años sesenta, la fundación de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) en 1967, y la profundización de las políticas regio-

nales en los primeros años de la década del setenta. Todos pasos importantes que constituyeron la puerta de entrada del segundo proceso que se desencadena, a partir de 1973, con la dictadura militar.

En un primer momento, la tendencia sería reactivada por el Gobierno Militar, aunque con un carácter más de desconcentración administrativa —de tipo autoritario— que de descentralización territorial y política. En este contexto, el fortalecimiento del municipio tuvo una justificación tanto ideológica como política,¹⁴ y consistió, fundamentalmente, en la transferencia a ellos de tres tipos de funciones: la educación pública, tanto básica como media; la atención primaria de salud; y la administración y gestión de diversos subsidios y programas,¹⁵ lo que transformó al municipio, según la denominación de algunos autores, en una “verdadera empresa de servicios públicos”.

Además, se produjo una profunda reforma al régimen fiscal municipal que entregó a los municipios importantes recursos financieros. Así, hasta 1973 los municipios eran generados democráticamente y ofrecían posibilidades de participación; sin embargo, estaban limitados en su eficacia y potencial por la escasez de recursos, atribuciones, personal calificado y poder de injerencia en los servicios locales. Tras las reformas implementadas por el régimen militar, en cambio, si bien desaparecen todos los mecanismos de participación democrática, los municipios son dotados de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar los servicios locales.

Todo este proceso, y concretamente la parte del mismo que nos interesa —la descentralización de los servicios de salud y educación— debe insertarse en un proceso de constitución de lo que se ha denominado modelo neoliberal. El nuevo rol del Estado implica que la transferencia al mercado de la tarea de proveer los bienes y servicios sociales antes

14 Ideológica, porque suponía un complemento a la expansión del mercado al expandir los ámbitos de decisión colectiva susceptibles de mayor control individual. Y política porque como muy bien lo señala Flisfisch, “Durante todo el período dictatorial, la designación de alcaldes fue prerrogativa exclusiva del general Pinochet y ello permitió a las fuerzas civiles que lo apoyaron crear los mecanismos de control político y de clientelismo que servirían de base para la construcción de los actuales partidos de la derecha chilena” (Flisfisch, 1993).

15 Durante la crisis económica iniciada a fines de 1981, los municipios administraron dos importantes programas de empleo que constituyeron la principal respuesta a niveles de cesantía que llegaron a superar el 30% y sin los cuales, según Flisfisch, probablemente el gobierno de Pinochet no podría haberse sostenido en el poder.

otorgados por el Estado —la tendencia considera todo problema público como uno económico—, así como de regular el acceso a los mismos, convirtiéndose entonces el mercado en el organizador y estructurador de la sociedad. Es en este contexto que se trastoca el mecanismo de reproducción de la política social, pasando de lo político a lo técnico¹⁶ y perdiéndose la tendencia universalista anterior. La focalización del gasto social en los más pobres busca aportar mayor eficiencia y equidad al sistema, si bien al encontrarse subsumido lo social al avance de lo económico, se delegaban a un plano secundario los aspectos distributivos, aportándose la gran mayoría de recursos estatales al desarrollo del sector privado.

Esto provoca un repliegue del Estado en diferentes áreas como la salud, educación y seguridad social, que conforman las reformas sociales dentro de las transformaciones institucionales denominadas “las siete modernizaciones” (*Qué pasa*, 1979-1980). Estas reformas sociales apuntaron a mejorar el marco institucional, la estructura de incentivos y la provisión eficaz de los servicios sociales a los más pobres a través de los principios de administración privada, libertad de elección, descentralización de los programas y rol subsidiario del Estado.

Es así como llegamos al proceso descentralizador en sí, inserto en este contexto más amplio de reformas.¹⁷ La administración de ambos servicios es transferida a las municipalidades —lo que fue denominado la “municipalización”— a través del DFL 1-3063 de 1980, que se apoyaba en el proceso de descentralización político-administrativa iniciado en 1974, según el cual, en una primera etapa, se forman las 13 regiones administrativas, y en una segunda, se fortalece a las munic-

16 La eficiencia de la política social se evalúa positivamente en la medida que los pobres son correctamente identificados a través de diferentes instrumentos, excluyendo a los sectores populares de la generación de políticas a través de la organización y la presión.

17 Entre ellas, la más relevante en lo que atañe a la salud fue la publicación de las leyes 3500 y 3501 de 1981, con la cual se transforma el anterior sistema previsional solidario público en uno de capitalización individual privado, que excluía la salud. Esta reforma claramente privatizadora estaba destinada a hacer realidad el principio de libre elección, a disminuir la carga de demanda al sector público y a hacer realidad el principio de subsidiariedad estatal, encargándose éste sólo de la atención de salud de quienes no puedan comprarla en el mercado.

palidades para que se le puedan transferir los servicios sociales.¹⁸ Además, en el caso del sector salud, se lleva a cabo una reorganización previa con el objetivo de delimitar las funciones e incrementar el grado de autonomía en la toma de decisiones de los distintos organismos que lo conforman.¹⁹ El modelo de descentralización implantado, que fue promovido por el régimen con el claro objetivo de descongestionar y atomizar el cuadro de conflictos sociales, además de reducir el gasto fiscal total y, eventualmente, traspasar tales servicios al sector privado, consistió entonces en el traspaso de la administración de los establecimientos y del personal de la salud primaria y de educación básica y secundaria a las Municipalidades, mientras que los establecimientos y personal de los servicios de segundo y tercer nivel de salud pasan a ser administrados por los niveles intermedios (Servicios Nacionales de Salud).²⁰ Si bien el traspaso fue mucho más lento en el caso de la salud,²¹ el proceso duró en ambos casos prácticamente nueve años (de 1980 a 1989). El personal de ambos servicios quedó, en un principio, tendiendo al sistema de los empleados particulares, negociando con los municipios las condiciones laborales y salarios, de acuerdo a las condiciones específicas de cada localidad, lo que no hace sino perjudicar aún más la calidad de estos servicios en las comunas de escasos recursos, que no pueden atraer sino a profesionales sin mucha experiencia. No es hasta 1990 en

18 El DFL 573, de 1974, divide al país en regiones, a éstas en provincias y a las provincias en comunas. Este Decreto considera a las Municipalidades como órganos descentralizados territorial y funcionalmente –con responsabilidades ejecutivas y de gestión del servicio- incrementando así sus atribuciones. Estas iniciativas cristalizaron más tarde, en 1976, en el DFL 1.289, que señala las atribuciones privativas y compartidas del municipio, las que serán muy semejantes a las actualmente vigentes.

19 A partir del DFL 2763 de 1979 el sector salud queda conformado por un Ministerio con funciones normativas, de planificación, regulación y control, un Sistema Nacional de Servicios de Salud, constituido por 26 unidades descentralizadas (hoy son 28), un ente encargado de administrar y canalizar los recursos financieros a los S.S., y se crean la Central de Abastecimientos y el Instituto de Salud Pública.

20 Si bien en un principio se conformaron 26 Servicios de Salud -25 territoriales más el Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente-, actualmente son 28 por la división de dos de ellos.

21 Se reconocen dos fases: la primera, de 1981 a 1985, durante la cual se transfieren el 20% de los establecimientos, y la segunda, que va de 1986 a 1989, en la cual se traspasó la casi totalidad de los establecimientos restantes. Mientras, en el sector educación, sólo entre 1980 y 1981 se traspasó el 87% de las escuelas públicas a los municipios.

educación y 1995 en salud, y principalmente como resultado de la presión de los gremios y sindicatos de cada sector, que el personal de los establecimientos de administración municipal pasan a regirse por un estatuto de funcionarios públicos —restableciéndose el régimen de carrera funcionaria—, por el cual se recentralizan los salarios y las condiciones laborales.

La materialización de todos estos traspasos se dio a través de la firma de convenios entre cada municipalidad y el ministerio respectivo, los cuales eran en principio facultativos,²² correspondiéndole a las autoridades municipales resolver si tomaban a su cargo un servicio atendido por algún organismo del sector público. En los casos en que se asumía el servicio, se firmaba el convenio o contrato correspondiente, donde quedaba estipulada la descripción del servicio —con sus derechos y obligaciones—, la individualización de activos, los recursos financieros asignados al servicio traspasado y la nómina y régimen de personal. Se estipulaba además la sujeción de todos los establecimientos traspasados a la fiscalización y control central, de la misma manera que se hacía en los casos particulares. Los bienes inmuebles serían entregados en comodato o gratuitamente, y respecto a la forma de financiamiento de los servicios se daban las siguientes situaciones para cada sector: en educación, se estipulaba una subvención por alumno igual a la otorgada a los colegios particulares subvencionados, más las asignaciones de zona que correspondiera, mientras que en salud hubo algunas modificaciones en el período, estableciéndose en un principio un sistema de reembolso a los consultorios en función del gasto del período anterior —el denominado presupuesto histórico—, que desde la partida estaba distorsionado. Pero esta modalidad de pago retrospectivo alcanzó a durar tan solo un año, pues se generó un fuerte déficit en el ministerio. Así, el esquema de financiamiento definitivo para el período —se mantiene, aunque con numerosas modificaciones, hasta 1995— se basó en una facturación por atenciones prestadas en establecimientos municipales (FAPEM).

22 Diversas circulares reafirman ese carácter facultativo, estipulado en el DFL 1-3.063, si bien se incentiva a los alcaldes a asumir esa nueva responsabilidad de forma de atender de forma más directa y eficaz las reales necesidades de la comunidad. Incluso se les recomienda consultar a la comunidad sobre tan importante resolución. Pero a pesar de todo, al final la lógica que subyacía a todo este proceso era más impositiva que facultativa, pues de por sí estamos hablando de un gobierno netamente autoritario, para el que la descentralización formaba parte de una estrategia bien definida desde lo ideológico, político y económico.

Todas estas medidas pretendían principalmente acercar la toma de decisiones a nivel local, adecuar los programas sectoriales a las necesidades reales de la población —sobre todo en el caso de la salud—, flexibilizando la gestión del recurso humano y movilizándolo recursos financieros municipales hacia ambos sectores.²³

Sin embargo, surgieron una serie de problemas, muchos de los cuales tienen su origen en la “imposición” del proceso descentralizador en ambos sectores —a pesar de la existencia de los citados convenios, de carácter teóricamente facultativo— sin un diagnóstico previo realista sobre las condiciones en que los municipios iban a recibir la responsabilidad de su administración, sobre todo en lo referente a su capacidad de gestión propia,²⁴ de forma de establecer algún tipo de selectividad en el proceso según el cumplimiento de una serie de requisitos concretos. Algunos de los principales problemas fueron:

- Si bien el reducido tamaño de los municipios facilita el acercamiento de las autoridades a la población —siempre que ésta no se encuentre muy dispersa en el territorio—, plantea —tal y como señalábamos más arriba— una serie de problemas con respecto a la existencia de capacidades financieras y humanas locales adecuadas para enfrentar las nuevas responsabilidades, lo que se agrava en los casos de correlación positiva entre menor tamaño y mayor nivel de ruralidad, que en el caso chileno es especialmente patente. A esto se une la comentada imposición del proceso, lo que no dejó tiempo suficiente a los municipios, sobre todo a estos más vulnerables, a prepararse en el área administrativa y a adquirir la suficiente autonomía.
- Cuanto más heterogénea es la estructura comunal del país —atendiendo al tamaño y desarrollo de las localidades—, se hacen más necesarias medidas redistributivas o compensatorias. Pero en el proceso chileno, el proceso “municipalizador” fue prácticamente

23 Esta movilización de recursos locales se inserta en una lógica que buscaba un mayor involucramiento local en la gestión sectorial tanto en las decisiones sobre gasto como en el aporte al mismo, lo que además repercutiría directamente en un alivio del enorme déficit público existente en el período.

24 Esto se ve maximizado en un contexto en el cual no existía evidencia alguna de descentralización previa para estos dos sectores, por lo que las capacidades municipales para hacerse cargo de los mismos no eran previsibles a priori, al menos no lo fueron de forma explícita.

homogéneo, sin atender integralmente las diferencias territoriales a través de tales medidas compensatorias o bien utilizando el criterio de la selectividad, según el cual el traspaso de los servicios se fuera dando a medida que las comunas iban cumpliendo con una serie de requisitos mínimos para poder hacerse cargo de la gestión sectorial.

- Los problemas de financiamiento para la gestión de estos servicios es algo recurrente hasta nuestros días. Si bien aquél es fundamentalmente de origen central, existen ciertos aportes municipales a los presupuestos sectoriales, lo que ha sido interpretado tradicionalmente por los municipios como un déficit, pues su origen radicaría —más allá de que el gobierno de la época lo tomase como un objetivo anexo al proceso— en la insuficiencia de fondos centrales para financiar los gastos de operación de los establecimientos traspasados. Esta falta de recursos se debe principalmente a la reducción del gasto social en la década de los ochenta,²⁵ de forma de destinar mayores recursos estatales al financiamiento de la reforma previsional que comienza en 1981, a partir de la cual se “oficializa” un sistema dual de bienestar social entre quienes cuentan y no cuentan con recursos para costearse una mejor calidad de vida, teniendo en cuenta que la atención en salud y educación es esencial a la misma. Se establece y legitima de esa manera un acceso desigual a distintos niveles de prestaciones para necesidades de salud y educación homólogas, quedando establecido el nivel más bajo en los municipios.
- Para ambos casos, pero sobre todo para el de salud, la municipalización conllevó una cierta desvinculación del nivel primario de atención respecto del sistema global de salud, una segmentación del mismo, esto a pesar de —aunque se podría decir también “debido a”—²⁶ la estrategia central de priorización de los niveles menos complejos de

25 Entre ambos sectores es el de salud el más perjudicado, pues si bien en el caso de la educación los niveles de gasto sectorial son a fines de los 80 similares a los de 15 años antes, en salud se sitúan en prácticamente la mitad. Sólo a partir de principios de los 90 se empieza a recuperar paulatinamente un nivel de gasto acorde a las necesidades de ambos sectores. Ver evolución de estos gastos, de 1974 a 1995 (MIDEPLAN, 1996).

26 La falta de financiamiento en manos municipales para poder imprimir eficiencia a la gestión sectorial y así cumplir con la estrategia central de priorización de los niveles básicos, supuso un empeoramiento de algunos indicadores generales, como el de analfabetismo.

atención en ambos sectores, aduciendo un mayor número de personas atendidas y a un menor costo. Pero es que, al menos en el caso del sector salud, existía una fuerte contradicción entre esta estrategia y los mecanismos de asignación de recursos al municipio, pues éstos se basaban en la facturación por atenciones prestadas, que si bien buscaba mejorar la gestión de los recursos, sólo consiguió un aumento en la ejecución de prestaciones que dejaban mayor beneficio —lo que beneficiaba particularmente a las comunas con más recursos y potencial para entregar este tipo de prestaciones—, en desmedro precisamente de las de nivel primario de atención, más necesarias por su carácter preventivo pero menos rentables según esta forma de asignación presupuestaria. Esto no hizo sino aumentar las inequidades entre comunas.

- La facultad de decisión del municipio en los asuntos de contenido de educación y salud fue excesivamente limitada, debido a la fuerte injerencia de los respectivos Ministerios en la fijación de los diferentes Planes y Programas. Tampoco en lo que atañe a la infraestructura sectorial tenían algo que decir, debiendo esperar y aceptar siempre las acciones a ese nivel que los ministerios considerasen en cada momento como necesarias y posibles —a no ser que la municipalidad contase con recursos suficientes para aportar al sector a ese nivel.

Resulta muy discutible hablar de descentralización efectiva en este período; más bien se trataría de una simple desconcentración administrativa, pero aún así sin los recursos necesarios para la ejecución de las responsabilidades a ese nivel. Es por ello que al final el perjuicio principal fue para la población beneficiaria de la atención educativa y sanitaria municipal (los grupos más vulnerables), pues si bien la cobertura de ambos servicios aumenta con el proceso, la calidad de las prestaciones sufre un fuerte deterioro debido a los problemas comentados y a la inexistente participación comunitaria del período.

En la actual década (sobre todo en los últimos años), la descentralización parece estar profundizándose a partir de su concepción como pilar fundamental dentro del proceso de modernización del Estado, de forma de lograr la ansiada democratización y el impulso definitivo a los procesos participativos. Se ha incrementado enormemente el volumen de recursos municipales provenientes del nivel central y destinados a la

operación sectorial,²⁷ además de que se han establecido mejoras en cuanto a la asignación de recursos en ambos sectores,²⁸ lo que conjugado con la consagración del carácter autónomo de las municipalidades a partir de la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en 1992, debería conformar una situación mucho más positiva que la anterior. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de las mejoras en las herramientas de gestión —obligación de los municipios de elaborar desde 1996 los llamados Planes Anuales de Educación y de Salud Municipal, los cuales incluyen metas y programas de acción— así como en la autonomía —en el caso de las escuelas hay mayor espacio de innovación en la elaboración de sus planes y programas educativos tras las modificaciones a la LOCM en 1996, así como en el caso del sector salud las Municipalidades tienen mayor injerencia en el establecimiento de las prioridades sanitarias para la comuna—, podemos afirmar que el caso chileno de municipalización de los servicios de salud y educación sigue siendo un modelo de descentralización con poca autonomía —sobre todo en el área programática—, y sin flexibilidad posible en la gestión, y además, si bien la ejecución del financiamiento es altamente descentralizada, las transferencias de recursos a los municipios no tiene margen alguno de discrecionalidad en cuanto a su utilización. Por último, aunque la municipalización ha significado una instancia de mayor participación ciudadana en temas relacionados con la salud y la educación, lo que es sin duda beneficioso, no se ha logrado resolver en todos estos años de democracia el problema de la participación formal de la comunidad en la gestión sectorial a través del conocimiento, opinión y evaluación de la

27 Según datos de FONASA, entre 1990 y 1996 se duplicó el gasto público en salud, pasando de un 2,02% del PIB a un 2,81. El gasto per cápita aumenta más del doble en estos años al decrecer en casi un millón de personas la población beneficiaria del sistema público. Respecto al aporte central a la atención primaria municipalizada.

28 En educación, y principalmente a través de la Ley de Subvenciones aprobada en 1995, se estipulan nuevos criterios para la asignación del financiamiento por alumno, aumentándose en un 3% el factor de cálculo de la Unidad de Subvención Escolar y mejorándose la asignación por zona, mientras que en salud, a partir de la aprobación del Estatuto de la Atención Primaria también en 1995, comienza a regir la asignación de recursos “per cápita”, según la cual se traspasa a cada municipio y por cada consultorio que administre una cantidad concreta por cada persona apuntada a los mismos, según una serie de cálculos referidos a las prestaciones más solicitadas, sus costos y frecuencia de atención. Además de todo ello, se establecen para todos los servicios públicos los denominados “compromisos de gestión”, que suponen una serie de metas a cumplir por aquéllos, y de cuyo cumplimiento depende el traspaso de una serie de recursos.

misma por parte de aquélla, de forma que se contribuya de forma efectiva a la función de control social de ambos servicios.²⁹ Pero han existido varios intentos —escasos— por crear y profundizar experiencias participativas, aunque con poco éxito en lo que a control efectivo se refiere.³⁰

El municipio se convierte entonces, básicamente, en un intermediario entre el nivel central y los insumos y profesionales que operan en el nivel local, cumpliendo funciones meramente administrativas de los servicios. Pero incluso en ocasiones esta función se ve dificultada por la escasez de recursos o bien por la falta de sistemas actualizados y efectivos de información que fluyan entre los diferentes niveles de gobierno y a partir de los cuales se gane en transparencia y eficiencia a la hora de gestionar el servicio que se trate.

Toda esta situación no ha provocado sino que desde hace unos años se genere un debate en torno a la potencial devolución de los establecimientos educacionales y sanitarios de administración municipal a los respectivos Ministerios (ACHM, 1995), esto a petición de las autoridades comunales con más problemas para poder administrar correctamente aquéllos —es el caso de la mayoría de las comunas rurales y de las urbanas pobres. Si bien las autoridades centrales sostienen que los servicios traspasados lo serían de forma definitiva y que la eventual devolución de los mismos sería inconstitucional, la contraparte presenta variados argumentos que afirman lo contrario, es decir, la total legitimidad de los planteamientos para una eventual devolución, lo que significaría en la práctica una involución en el proceso descentralizador. Uno de estos argumentos se refiere a la Carta Fundamental para afirmar que el Estado establece en la misma su deber de asegurar un acceso libre e igualitario a las acciones de educación y salud, a través de la coordinación y control de las mismas, algo que no se cumple en casi todas las comunas rurales del país por la

29 Lo que está directamente relacionado con el *accountability*, el pedir cuentas sobre en qué y cómo se utilizan los recursos, acabando con el generalizado fenómeno en el país de la dilución de la responsabilidad.

30 En el caso de la educación, las experiencias más importantes de participación se refieren a los centros de padres, que empiezan a mostrarse más dinámicos desde mediados de los noventa. En salud, se han creado en algunas unidades productivas (establecimientos) los Consejos de Desarrollo, que aumentan cuantitativamente en forma importante en los últimos años —pasando de cerca de 40 en 1995 a casi 180 en 1997—, pero que aún no se consolidan en un accionar de control concreto.

carencia de establecimientos y un financiamiento insuficiente de los existentes. Además, el carácter facultativo del traspaso vía convenio entre la municipalidad y el ministerio, en que se estipulaba la descripción del servicio y los activos, recursos financieros y régimen de personal del mismo, suponen otro argumento que haría difícil sostener que existió un traspaso determinado vía ley. La administración de estos dos servicios formaría parte de las funciones compartidas de cada Municipalidad —a diferencia de las privativas—, por lo que se confirmaría la voluntad municipal por asumir tales responsabilidades, más allá de todo imperativo legal.

Teniendo en cuenta que la insuficiencia de recursos es el principal problema para asegurar un correcto y efectivo funcionamiento de estos servicios traspasados a nivel municipal, se podrían establecer en general dos situaciones a que tal situación aboca en la actualidad:

- Las Municipalidades deben acudir en muchas ocasiones a recursos del presupuesto municipal (en los que no se incluyen los recursos para salud y educación, que cuentan con presupuestos propios) dirigidos a otros ítems, para poder cubrir mínimamente las necesidades en estas áreas, con el consiguiente perjuicio para aquéllos.
- En caso de no haber aporte municipal alguno a los presupuestos sectoriales —normalmente por las prioridades establecidas para la gestión anual, cuyo cumplimiento no permite excedente de recursos— se debe aceptar sin remedio la baja en la calidad de la atención en ambos servicios.

Entre los casos analizados tenemos situaciones diversas según el volumen de recursos con que las Municipalidades respectivas cuentan en su presupuesto, lo que repercutirá entonces directamente en las posibilidades de cubrir los déficits originados por el funcionamiento de tales servicios, y por tanto, en la calidad de la atención. Veremos los resultados obtenidos del análisis de los respectivos presupuestos municipales sectoriales desde el año 90 hasta la actualidad, de tal forma que se pueda observar su evolución general en los ítems más relevantes. Si bien ese año no marca el comienzo del proceso descentralizador en sí,³¹ nos sitúa

31 Aunque a partir de los análisis anteriores y ciñéndonos a los elementos involucrados en el concepto de descentralización, podemos establecer un mayor grado de la misma a partir de ese año, dándose

en la nueva etapa democrática, donde la descentralización pasa a interpretarse e implementarse en una nueva lógica democratizadora, convirtiéndose en el proceso fundamental para acercar la toma de decisiones a la comunidad y ganar en eficiencia y equidad. Tales resultados serían entonces los siguientes, tomando como eje central del análisis el urbano-rural:

- En el caso de las *comunas rurales*, los ingresos por operación fluctúan entre 70 y 80% durante todo el período para ambos sectores, proviniendo prácticamente el total de tales ingresos del mecanismo de financiamiento per cápita en el caso de la salud y de la subvención a la educación gratuita en el de la educación. En este último caso, el 95% de los recursos pertenecen a la subvención regular y sólo el 5% a las subvención de ruralidad, dato que es difícil interpretar sin conocer los criterios por los cuales se establece la misma. El resto de los ingresos llega por las transferencias (20% en educación), entre las cuales los aportes municipales son claramente mayoritarios en ambos casos para la educación, con el 80-90% en el período, excepto en 1997 en Pelarco, donde baja al 70% debido probablemente a la división comunal, proceso que requirió utilizar parte del presupuesto municipal en nuevas prioridades de forma de estabilizar la situación. Respecto al sector salud, las transferencias se doblan en Pelarco en los últimos años (17 a 35%), manteniéndose un 90% de la misma con aporte municipal, excepto en 1997, año en que también disminuye tal aporte. En Combarbalá, si bien en el año 96 las transferencias prácticamente desaparecen (3%), anulándose todo aporte municipal al sector desde ese año, en 1997 se recuperan aquéllas cifras producto de transferencias no municipales, como reintegros o aportes de diversas entidades públicas.

Las diferencias en los gastos de personal se dan para el sector salud, pues en educación fluctúan entre 92-96%, manejándose dentro del mismo similares cifras para los pagos al personal adscrito a los establecimientos, quedando un 5% promedio para el pago al personal adminis-

anteriormente un proceso principalmente de desconcentración, sin un manejo efectivo de la lógica descentralizadora en toda su extensión. Sin embargo, no hay un acuerdo al respecto entre los autores, por lo que las diferentes afirmaciones dependerán de la interpretación propia del proceso.

trativo. Pero en salud, si bien los datos en sí no son tan diferentes, las tendencias sí lo son, con un decrecimiento progresivo en el caso de Combarbalá (para situarse en un 69% en 1997) y el caso contrario en Pelarco (81% en 1997), además de que los pagos al personal de los establecimientos son bastante menores en Combarbalá (48% frente al 75% de Pelarco), excepto en el año 1997, cuando parece que hay una fuerte reestructuración en este ítem, pues aumenta del 50% al 89%, disminuyendo por tanto enormemente la parte correspondiente al personal administrativo. Y es que los datos de años anteriores muestran una situación del todo anormal, pues se ocupaban los mismos recursos para el pago al personal sanitario y administrativo, algo que entonces parece revertirse desde 1997, aunque de forma drástica. Los gastos en funcionamiento son mayores para el sector salud en ambos casos, lo que simplemente indica que la infraestructura y equipamiento son más costosos que en el sector de educación. Respecto a la inversión real en estos sectores, ya hemos hecho numerosos comentarios sobre las restricciones presupuestarias municipales tan sólo para la operación normal del sistema, por lo que la inversión queda apartada de toda posibilidad, excepto en los casos (algunos años) en que es vital para tal operación. Hay que tener en cuenta que las grandes inversiones en infraestructura y equipamiento corren a cargo del Ministerio respectivo, que tiene tales responsabilidades centralizadas.

- En cuanto a las *comunas urbanas*, las cifras son bastante disímiles en todos los ítems y casos, por lo que simplemente mostraremos las tendencias más significativas. Así, los ingresos de operación son bastante menores para ambos sectores en la comuna de Las Condes (15% del presupuesto en salud y 30% del de educación), así como la proporción de los mismos que proviene del per cápita en salud, que baja en los últimos años en esta comuna al 55%, a diferencia del 75% en El Bosque y casi el 100% en Rancagua. Mientras, en educación las subvenciones para enseñanza gratuita suponen dentro de los ingresos operativos entre un 70-85% en el período para las tres comunas, aunque no hay recurso alguno por ruralidad, internado o educación de adulto. Los ingresos por transferencias son en ambos sectores mayores en Las Condes (más en el sector educación, con un 70% del presupuesto frente a un 6% y un 15% de media en el septenio), siendo los aportes municipales dentro de ellas bastante altos en todos los casos excepto para el sector salud en Rancagua, con una fuerte irregulari-

dad durante todo el período y una fuerte tendencia a la baja en los últimos años, con sólo un 4% de aporte municipal en 1997, teniendo un fuerte peso en las transferencias en este tiempo las provenientes de programas y proyectos financiados por entidades públicas diferentes al Estado. Los gastos en personal son en general menores para el sector salud, si bien dentro de cada sector son también algo menores en el caso de Las Condes —salvando la excepción del año 1997 en educación, en que es muy baja producto de una alta inversión, y no precisamente por ser mayor la inversión municipal, sino por aportes de entidades públicas—, como también lo son la parte de tales gastos destinada al personal adscrito a los establecimientos —aunque siempre fluctuando entre 85 y 95% en salud y el 90 y 99% en educación. Al ser el sector salud más intensivo cualitativamente en infraestructura y equipamiento que el de educación, cuenta en general con mayores gastos para funcionamiento, aunque siempre haciendo la salvedad de Las Condes, que en ambos sectores tiene mayores gastos en este ítem, producto principalmente de la mejor calidad en la infraestructura sectorial. La inversión real es casi inexistente en todos los casos, si bien Las Condes nuevamente muestra ciertos resultados a este nivel, aunque más derivados de aportes externos que propios. Como conclusiones de este apartado, se pueden señalar:

- El sector salud requiere en general de mayores transferencias municipales para su operación, al no cubrirse ésta con los recursos provenientes del mecanismo de asignación sectorial.
- El sector educación es más intensivo en personal adscrito a los establecimientos y menos en administrativo.
- Las comunas con más recursos generales son las que mayores gastos de funcionamiento tienen, si bien esto no hay que analizarlo en números relativos, pues ello no significa que sus sistemas educativos y sanitarios públicos locales sean mayores proporcionalmente a su población y extensión que en las comunas urbanas, más bien sucede lo contrario, y es que los presupuestos sectoriales en las comunas rurales y en las urbanas pobres normalmente suponen cifras similares o incluso mayores que el propio presupuesto municipal, sobre todo en lo a la educación se refiere.

Debido a la enorme importancia que el proceso evaluativo tiene sobre las acciones públicas —constituyéndose de hecho en uno de los ejes

centrales dentro del proceso de modernización de la gestión pública—, tanto a nivel social —control social— como técnico —de forma de ir ganando en eficiencia a través del rediseño de los Planes, Programas y Proyectos—, a continuación veremos los principales instrumentos utilizados por el nivel central para la evaluación del funcionamiento de estos dos servicios, así como estableceremos la calidad final de la atención en los mismos durante los últimos años, de forma de poder generar conclusiones al respecto de la relación entre los recursos, la gestión y el producto final.

4.3. ASPECTOS POLÍTICOS

4.3.1. Estructura política del municipio

La estructura de gobierno de las municipalidades en Chile es homogénea para todo el país. Las Municipalidades están constituidas por el alcalde —su máxima autoridad—, y por el Concejo, integrado por concejales elegidos en una elección simultánea con la de aquél.

El concejo municipal está integrado por un número variable de miembros de acuerdo con la cantidad de personas inscritas en los registros electorales: 5 en comunas que tengan hasta 70.000 inscritos, 7 en aquellas que tengan entre 70.001 y 150.000 y 9 en las que haya más de 150.000 inscritos.

El Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), a pesar de los numerosos problemas por los que ha atravesado en su funcionamiento, sigue activo en varias Municipalidades, aunque con diferentes niveles de relevancia en la gestión municipal. Ha sido concebido como un órgano de participación de las organizaciones sociales comunales, pero que solo tiene derecho a emitir opiniones sobre aquellos asuntos sobre los cuales se le consulta o sobre los que estime pertinentes.³² El número de consejeros varía de acuerdo a la población de la comuna: 10 en las que tengan

32 La última reforma a la LOCM establece que su función principal será pronunciarse sobre la cuenta del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales e interponer recursos de reclamación, mientras que el alcalde deberá informarle sobre el presupuesto de inversión, el PLADECO y el Plan Regulador. EL CESCO cuenta con 15 días para presentar observaciones a estos informes.

hasta 30.000 habitantes, 20 en las tengan hasta 100.000 y 30 en aquéllas que tengan más de dicha cantidad.³³

Una de las características centrales de este esquema de gobierno es el papel preponderante del alcalde en relación al legislativo municipal. De manera semejante a como se relacionan a nivel nacional el presidente y el congreso, el rol ejecutivo dentro del municipio lo posee el alcalde, y al concejo le corresponden las funciones normativas y fiscalizadoras. Sin embargo, y dada esta asimetría en las relaciones entre ejecutivo y legislativo, en la práctica el concejo ha desarrollado una tarea bastante mediocre debido a los escasos instrumentos legales que tal instancia posee para fiscalizar, a su falta de formación en general y al escaso atractivo “político” del cargo —con la excepción de grandes ciudades—, y a que sólo se dedican muy parcialmente a sus funciones debido al sistema de remuneraciones. Esto lleva a que la comunidad perciba en general esta responsabilizada como poco funcional de cara a la resolución de sus demandas, ya que por aquéllas y otras razones (más relacionadas con la vocación personal de servicio público que cada concejal tenga) muchos de ellos no se involucran mayormente en su rol.

En este escenario, puede llamar la atención las buenas relaciones entre los concejales y el alcalde. Menor es la sorpresa cuando se observa que ellas no son tanto el resultado de un convicción cooperadora —aunque este componente también existe— sino la aceptación del poder del alcalde frente a lo cual, y en una situación de conflicto, los concejales “llevan siempre las de perder.” En este sentido, una de las conclusiones es la percepción extendida, aunque con diferencias de unas comunas a otras, de la “omnipotencia” alcaldicia derivada de las facultades contempladas en la ley y que en los hechos se manifiesta en acciones arbitrarias cometidas por parte del mismo y que no pueden ser contestadas y menos revocadas por cualquier otra figura municipal. Así, la posibilidad de los concejales de obtener una cierta cuota de legitimidad depende de un delicado equilibrio entre la capacidad de hacer presente demandas ciudadanas y

33 En la última reforma constitucional sobre la materia, se elimina al Consejo Económico y Social Comunal como organismo constitutivo de la municipalidad y se establece en la LOCM que cada municipalidad definirá sus funciones, atribuciones y composición.

las buenas relaciones que tengan con el alcalde, lo cual es cierto incluso para los concejales que son del mismo partido o alianza que el alcalde.³⁴

Un elemento adicional que entorpece las relaciones entre alcalde y concejales es la elección conjunta. Si bien este ha sido uno de los focos centrales de las reformas municipales, todavía no se han podido superar las consecuencias de tal elección conjunta —es decir, la ciudadanía vota por candidatos a concejal, de los cuales el que obtenga la mas alta mayoría dentro del pacto o subpacto mayoritarios, será elegido alcalde—, en un país con una fuerte cultura “presidencialista”: por un lado, puede generar ejecutivos electoralmente débiles, y por el otro, crea concejales que al haber sido candidatos a alcaldes pueden tener una fuerte confusión de roles.

Estas dificultades se agravan por dos factores:

- El hecho de que el concejo esté compuesto por un número par de miembros conlleva a su vez dos cosas: por un lado, es demasiado homogéneo el número para el conjunto de los municipios del país distinguiéndose sólo tres tramos (6, 8 y 10), y por otro, el hecho que sean números pares y que la elección del alcalde sea indirecta ha afectado en forma significativa la dinámica interna de los concejos, potenciando una competencia de poder entre el alcalde y los concejales, los cuales en ocasiones han optado por obstaculizar al ejecutivo, dañando en no pocos casos la gestión municipal.
- La complejidad del sistema electoral municipal, pensado hasta ahora más de cara a los intereses de los partidos que a las necesidades de gobernabilidad y eficiencia en la gestión municipal, requiere un cambio, de forma que las elecciones municipales dejen de ser consideradas como antesala de las elecciones presidenciales y evitar que las

34 Si bien esto intenta ser superado en la última reforma a la LOCM, donde se establece la posibilidad de la contratación de hasta dos auditorías externas anuales por parte del concejo, que evalúen la situación financiera del municipio en general y la ejecución presupuestaria en particular. Además, otra auditoría externa podrá evaluar cada trienio el PLADECO. Además, de ello, se establecen otras disposiciones en esta línea de restringir la discrecionalidad alcaldicia, como la obligación de éste de informar por escrito sobre todas las concesiones, licitaciones y contratación de servicio y personal, de dar cuenta a más tardar en abril de cada año, de la gestión anual y la marcha general del municipio. Por último, estimamos muy relevante también la posibilidad del concejo de relevar en su cargo al alcalde en caso de que no cumpla con los tiempos o los contenidos de tales disposiciones.

directivas centrales de los partidos monopolicen las negociaciones en el ámbito municipal. Si se pretende avanzar en autonomía municipal habrá que reforzar las atribuciones de este nivel gubernamental, pero concretamente de sus actores políticos.

4.3.2. Importancia de los partidos políticos a nivel municipal

En lo que se refiere a los partidos políticos, la importancia de ellos a nivel comunal es considerable. No sólo se trata de las organizaciones que dan sustento al gobierno comunal, sino que además atraviesan al conjunto de las organizaciones sociales. No pocas veces se afirma que parte de la importancia que tuvieron dichas organizaciones durante el régimen autoritario se debió a las proscripciones y limitaciones que les afectaban, y que fueron utilizadas precisamente para estructurar la oposición al régimen en el nivel local.

La percepción que tiene la ciudadanía de los partidos es bastante ambigua: por un lado, reconoce que son esenciales para el sistema democrático, pero por el otro, los consideran fuente de división social. Nuestro estudio revela que —coherentemente con estudios de opinión realizados— existe una valoración relativamente negativa de los partidos políticos: es uno de los actores menos tenidos en cuenta al momento de intentar solucionar un problema, fijándose la mayoría de la gente más en la persona que en el partido al momento de elegir por quien votará, además de que se les acusa de actitudes clientelistas. Sin embargo, esta valoración no deja de reconocer que los partidos siguen siendo los actores con más poder dentro de la gestión comunal, especialmente si tenemos en cuenta que el alcalde es casi siempre miembro de un partido político. Por otro lado, todavía tiene cierta fortaleza el eje democracia-autoritarismo por lo que si bien es posible que estén cobrando importancia las cualidades personales, parece muy arriesgado afirmar que ello deje de lado el hecho de pertenecer a una u otra coalición.

Un primer elemento que se destaca es la estabilidad de los equilibrios partidarios en las comunas estudiadas. La evolución de la estructura partidaria del gobierno local es particularmente importante para descubrir las potenciales variaciones en la tendencia política existente en cada una de las comunas, lo que puede suponer en su caso un cambio integral en la forma de gestionar el municipio.

Los resultados de estas dos elecciones en lo que a la estructura partidaria municipal se refiere son similares en 1992 y 1996 para cada una de las comunas analizadas. En la mayoría de los casos resulta reelecto el mismo Alcalde (en otro caso, es un familiar directo y compañero de partido el que sustituye al anterior); y del total de concejales que acompañan a cada uno de aquéllos en la gestión municipal de las comunas urbanas por el período, repiten cinco, tres y dos, para Las Condes, Rancagua y El Bosque respectivamente, y la tendencia es similar en las comunas rurales. De todas maneras, la conformación del gobierno local (Alcalde y Concejo) se mantiene con una representación similar en cuanto a los partidos políticos.

La elección de la misma persona para que continúe al frente de la Municipalidad, junto a una representación similar de partidos en la conformación del concejo hace que en general se mantenga el estilo de hacer política municipal de una elección a otra, por lo que los potenciales cambios que se pudieran dar en la gestión o en los procesos participativos locales respectivos dependerán más de otros factores (recursos de todo tipo, legislación al respecto, concienciación por parte de la población de la necesidad de participar, etc.) que del comentado.

Tomando en consideración el eje urbano-rural, las opiniones vertidas por los dirigentes vecinales entrevistados en las comunas nos muestran diferentes tendencias existentes entre ambos tipos de comuna a la hora de participar electoralmente, en cuanto a la identificación de sus comunidades respectivas con un partido político (por ideología), con su programa concreto para la comuna o más bien con la persona elegible en sí, ya sea por el carisma o algún tipo de relación (de vecindad, amistad, etc) que se mantenga con la persona en cuestión. En principio, se supone que en las comunas urbanas de gran tamaño las relaciones entre las autoridades municipales y los vecinos son más impersonales en cuanto no existen los espacios o recursos necesarios para poder variar tal situación. Entonces, si a esto unimos que en las elecciones municipales formalmente se vota a una lista política y no a una persona (quien es elegida por los Concejales), *a priori* sería lógico suponer que en estos casos pesa más el partido que la persona. Y en las comunas rurales de pequeño tamaño, donde normalmente se presentan a la alcaldía vecinos de las mismas, conocidos en su trayectoria personal y profesional por la mayoría de la comunidad, la lógica apunta a un peso mayor de la persona que del partido político que lo avala en la decisión a tomar a la hora del voto. Un dato concreto

que puede servir de muestra de tal afirmación es que del total de concejales elegidos en las dos comunas rurales, el 50% se presentaron a las elecciones municipales como Independientes, lo cual significa, entre otras cosas, que de cara a la comunidad estas personas se identificaban en principio consigo mismas y no con un partido concreto, más allá de que alguno de éstos los avalase políticamente. Además, en lo que se refiere al Alcalde en particular, en ambos casos lideraron el gobierno municipal durante parte del régimen militar, por lo que su elección y reelección por parte de la comunidad ya en democracia no hace sino reafirmar que en estos casos la persona es en gran parte la variable fundamental al momento de votar.

Sin embargo, son tantos los elementos, sobre todo de tipo coyuntural, que pueden influir en cada persona al momento de ejercer su derecho a voto, que ninguna de las afirmaciones que se puedan hacer al respecto se podría tomar como algo definitivo. Además, siempre hay que tener en cuenta las evaluaciones que cada votante pueda hacer sobre la gestión anterior del Alcalde y equipo municipal que se trate, algo que se supone debería pesar bastante en su nueva decisión. Por ello, estos comentarios deberían constituir una tendencia a tener en cuenta.

Es curioso el hecho de que la participación electoral municipal no sea un elemento percibido por la ciudadanía como esencial a la solución de los problemas que la afectan a nivel local. Dentro de esta afirmación general, la particularidad la muestra la comuna de Las Condes, donde la preocupación en aquel sentido es superior, con un mayor incremento en el número de inscritos y votantes de una elección a otra respecto a las otras comunas urbanas. Si a esto añadimos que esta comuna cuenta con el mayor volumen de recursos entre todas las estudiadas, ello puede servir de base para afirmar que en los casos en que hay una manifiesta falta de recursos para acometer la gestión municipal, la población percibe como más importante para la solución de sus demandas la llegada de nuevos y mayores recursos que la gestión que se pueda hacer de los existentes por parte de un Alcalde u otro. Sin embargo, el que se mantenga el mismo Alcalde y similar equipo municipal en todas las comunas parece deberse a una confianza en la gestión municipal realizada en la primera legislatura, a pesar de que no se hayan podido solucionar muchos de los problemas de las comunidades respectivas.

4.3.3. El mapa de los actores sociales: viejos y nuevos actores

En lo que se refiere a las organizaciones comunales, las más importantes y numerosas siguen siendo las juntas de vecinos o las uniones comunales de juntas de vecinos. De hecho, según la mayoría de los entrevistados, la municipalidad prefiere interactuar con ellas antes que con el CESCO, a pesar de ser éstos teóricamente la instancia representativa de todas las organizaciones sociales del territorio comunal.

Las juntas de vecinos tienen una larga tradición de organización asociada al logro de mejoras en el barrio o población, lo cual no es obstáculo para reconocer que actualmente están sujetas a un fuerte desprestigio fruto de la propia dinámica comunitaria, pues por una parte se acusa a algunos dirigentes vecinales de obtener beneficios individuales —principalmente de carácter político— a través de sus cargos, y por otra, aquéllos aluden a una falta de comprensión de su rol por parte tanto de los vecinos como de la propia Municipalidad, lo que conlleva un escaso apoyo a su gestión dirigencial y por tanto una acción ineficiente por lo poco representativa. Así, las organizaciones sociales en general son consideradas mayoritariamente como débiles por autoridades y vecinos, ya que no tienen una influencia explícita y formal sobre las decisiones municipales.

Y es que hay una tensión que atraviesa las relaciones entre el gobierno municipal y la comunidad y que se manifiesta concretamente en las tensiones entre partidos políticos y organizaciones sociales: mientras los primeros tienen el rol de conducir el municipio, las segundas tan sólo opinan, esto a pesar de ser reconocida en el discurso oficial la importancia de integrar la acción de aquéllas en los procesos de toma de decisiones municipales. Se trata en definitiva de una tensión que atraviesa el conjunto del municipio y que tal vez no se exprese de una forma notable precisamente porque las organizaciones sociales están en la actualidad en una situación bastante precaria respecto a su capacidad de manifestarse. Pero a pesar de ello, las juntas de vecinos se constituyen hoy en día en pieza esencial de los procesos participativos locales, pues son reconocidas como las instancias más relevantes a la hora de dar a conocer a la Municipalidad sobre las necesidades reales del sector al que cada una representa, haciéndole llegar en su caso la demanda correspondiente. Incluso en algunos casos, estas organizaciones territoriales estarían cumpliendo otras importantes funciones para el bienestar de la comuna (sirven de asistentes sociales, se preocupan de las relaciones vecinales, etc.). Esta situa-

ción, junto a la tradición de reivindicaciones sociales, de protagonismo en los movimientos de oposición al régimen autoritario, y de desconfianza hacia los partidos políticos existente en la opinión pública, permite explicar toda esta tensión.

Si bien este punto será tratado más extensamente en el apartado siguiente, un dato que aparece repetidamente en las opiniones de las autoridades municipales y los dirigentes vecinales es la escasa valoración del CESCO como órgano de participación, reconociéndose que en la práctica su rol ha sido casi nulo. Las razones son múltiples, pero sin duda las más importantes son la falta de atribuciones mínimas (o poca claridad de las estipuladas en la ley) y la escasa formación de los dirigentes comunitarios, lo que conlleva falta de interés y responsabilidad de los mismos para con la organización.

Otro actor relevante para el desarrollo comunal es la Iglesia, la cual cobró importancia durante la dictadura y se transformó en un importante espacio tanto en la defensa de los derechos humanos como para el emprendimiento de iniciativas productivas de subsistencia. Sin embargo, hoy en día no se le estaría dando mucha importancia en el ámbito municipal en lo que a resolución de necesidades se refiere, al menos no tanto como a otras instituciones que en principio podrían canalizar y resolver los problemas comunitarios de una forma más directa y efectiva que la Iglesia.

Los resultados de la investigación no muestran con claridad que esté en marcha un proceso de constitución de nuevos actores a nivel comunal. Lo más relevante en este sentido es la aparición de algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan para el desarrollo de las comunas desde diversos ámbitos, pero que en los casos estudiados aún no pueden ser consideradas como actores de peso, al menos a nivel cuantitativo (no existen en las comunas rurales, y son escasas en las urbanas).

Por el contrario, lo que se observa es un proceso de desarticulación de actores constituidos durante el régimen militar, que habrían perdido protagonismo en este nuevo escenario en donde reaparecen los partidos políticos. Si bien existe un número importante de organizaciones sociales (gran parte de las cuales son juntas de vecinos y clubes deportivos), un porcentaje elevado no funcionan efectivamente, y de aquellas que sí lo hacen, muy pocas son las que tienen una incidencia real en el proceso de toma de decisiones, más allá de que no se le reconozcan facultades legales para hacerlo.

4.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

En lo que se refiere a la participación ciudadana a nivel comunal, cabe distinguir tres niveles: a) el nivel propiamente político, conformado por los partidos políticos y cuyo escenario principal es el concejo municipal que cumple funciones fiscalizadoras y normativas (legislativas); b) el nivel social, conformado por el conjunto de actores sociales de la comuna; c) el CESCO, como espacio de participación social institucionalizado que tiene funciones únicamente de consulta y opinión.

El concejo municipal reúne a concejales representativos de sectores de la ciudadanía y que han sido presentados como candidatos por los partidos políticos. Estos concejos se encuentran constituidos en todo el país, aunque su funcionamiento es diverso debido a la heterogeneidad de la realidad comunal. En los casos analizados, la mayoría de los entrevistados reconoce que la dinámica predominante entre el alcalde y los concejales es de cooperación, pero —como ya se señaló— existe una demanda por un más equilibrado reparto de atribuciones que permita mejorar el rol de los concejales y evitar el manejo poco transparente de la gestión municipal. Sin embargo, hay que señalar como hecho significativo al respecto que en las comunas rurales estudiadas la función fiscalizadora desempeñada por parte de los concejales y hacia el Alcalde se cumple incluso en exceso, quizá porque en estas comunas no hay un reconocimiento explícito *a priori* de la reproducción del presidencialismo central, lo que permite que el cumplimiento de las funciones del concejo no se perciba sesgado desde un principio. Y esto a pesar de que en comunas pequeñas y pobres —donde la comunidad es más permeable al manejo político— parece más probable la posibilidad de una situación de “caciquismo” en su interior, protagonizada por el Alcalde. Pero con la recién aprobada Ley 19.602 las facultades fiscalizadoras del concejo aumentan efectivamente, al ser posible la contratación de varias auditorías externas para evaluar la ejecución tanto del presupuesto como del PLADECO. Además, se estipula la obligatoriedad de dar información al concejo sobre la marcha general de la Municipalidad en tiempos concretos, lo que facilitará en mucho la fiscalización general al municipio. Otro elemento relevante a este respecto en la nueva Ley es que se pone plazos a las decisiones, lo cual restringe la potencial discrecionalidad de las autoridades en el manejo de los tiempos.

En el segundo nivel se ubican los actores sociales de la comuna, destacándose las juntas de vecinos, los clubes deportivos, los centros de

madres y juveniles. El conjunto de estos actores posee una larga trayectoria de participación a nivel comunal, especialmente las primeras, que comienzan a surgir en las primeras décadas del siglo como consecuencia del crecimiento progresivo y desmedido de la población urbana asociado a una creciente marginalización de los nuevos habitantes de las ciudades, esto por las debilidades del proceso de industrialización, que no produjo los efectos esperados en términos de desarrollo económico y social. Tras varias décadas de relación exclusiva con el nivel municipal de poder —lo que fortaleció su carácter de organización autónoma del Estado— su consolidación como actor social eminentemente corporativo lo hace acreedor de un trato especial por parte del resto de actores del país, creándose en 1964 la Consejería de Promoción Popular, que cristaliza su labor con la dictación de la primera Ley de juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias en 1968 (Ley 16.880), con lo que éstas quedan formalizadas y a partir de lo cual el Estado asume un rol fundamental en su promoción y conducción. Desde entonces, las juntas de vecinos han tenido un rol activo a nivel comunal aunque no es menos cierto que estimuladas y/o dirigidas desde el Estado. Este hecho explica en parte su falta de autonomía final y la subordinación a los partidos políticos o al Estado. Pero esta relación se debilita durante el período autoritario, en el que la proscripción de los partidos políticos y la clausura del acceso al Estado —con la correspondiente limitación de las instancias de participación y la pérdida de espacios de movilización— presionan por una mayor autonomía. Ya en democracia, la participación social de la comunidad es anunciada como un elemento crucial para la nueva etapa, aunque aquélla va a depender del nivel de desarrollo de las organizaciones y de los espacios que los municipios ya democratizados han sido capaces de crear. Sólo en 1996 se dicta la Ley 19.483, que deroga la 18.893 de la época del gobierno militar, y que mejora notablemente —y aclara— las reglas del juego para las organizaciones sociales locales, aunque todavía hoy persisten problemas para articular y canalizar sus acciones hacia las instancias correspondientes.

Existen también otro conjunto de actores que no tienen una clara identificación local pero que actúan en la comuna y que se involucran en diferente medida de acuerdo al conflicto que se plantee (sindicatos, corporaciones de comercio e industrias y otras). En todo caso, como se puede observar en los cuadros precedentes, la gran mayoría de las organizaciones sociales corresponde a las primeras categorías.

En un tercer nivel se encuentra el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO). La última reforma constitucional en la materia, elimina al CESCO de la estructura municipal. En el diseño original, el CESCO estaba integrado por representantes de las organizaciones comunales y definido como un órgano de consulta de la municipalidad, que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna (art. 76, de la LOCM anterior a 1999).

El Consejo Económico y Social Comunal, presidido por el alcalde, estaba compuesto por un número de consejeros —los cuales durarán cuatro años y serán reelegibles— variable de acuerdo a la población comunal (diez miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas hasta treinta mil habitantes; veinte miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de treinta mil y hasta cien mil; y treinta miembros, en las comunas o agrupaciones de comunas con más de cien mil habitantes), de acuerdo a la siguiente distribución: 40% será elegido por las juntas de vecinos legalmente constituidas, 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias, comprendiéndose dentro de éstas las organizaciones laborales cuando las haya en la comuna, y el restante 30% por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios.

Las funciones del CESCO consistían en dar su opinión sobre: a) el Plan de Desarrollo Comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión; b) la cuenta anual del alcalde y del concejo; c) las demás materias que el alcalde y el concejo sometan a su consideración. A estas funciones se añade con la Ley 19.602 la del pronunciamiento sobre el Plan Regulador municipal, al constituirse éste en un instrumento obligatorio para la planificación municipal.

Antes de la aprobación de la última reforma a la LOCM, el CESCO tenía la potestad de determinar las normas necesarias para su funcionamiento interno y podía reunirse por propia iniciativa para estudiar y debatir materias generales de interés local, pudiendo elevar sus opiniones a conocimiento del alcalde y el concejo, en sesiones públicas ordinarias (al menos una cada tres meses) o extraordinarias, siendo el *quórum* para sesionar el de mayoría de consejeros en ejercicio, y adoptándose los acuerdos por la misma mayoría. Ahora se estipula que “la integración, organización, competencias y funcionamiento de estos Consejos serán

determinados por cada Municipalidad, en un reglamento que el alcalde someterá a la aprobación del concejo” (art. 80, Ley 19.602).

El balance sobre la importancia y utilidad del CESCO es conflictivo porque, si bien se acepta que los actores sociales tienen una larga tradición de reivindicación y movilización populares, no es menos cierto que en la actualidad se encuentra en una situación de extrema debilidad. Si la creación del CESCO apunta a reforzar los actores sociales locales, es necesario revisar la estrategia de integración de aquél al gobierno local, pues la creación de un organismo sin atribuciones y meramente consultivo no genera sino el efecto contrario de desencantar a los dirigentes comunales. Por ello sería conveniente complementar este mecanismo participativo con el establecimiento de otros que garanticen el derecho de los vecinos a ser escuchados y tenidos en cuenta por parte de las autoridades municipales, con los correspondientes instrumentos para hacerlo efectivo en caso de incumplimiento. A este nivel actúa la última reforma a la LOCM, como veremos más adelante.

En casi todos los casos analizados en esta investigación el CESCO fue valorado negativamente. En la comunas rurales ni siquiera se ha constituido y en las comunas urbanas, si bien existe formalmente, no funciona de forma regular (siendo la única comuna donde lo hace la de Las Condes). De todas maneras, en los casos en que se ha desarrollado este mecanismo participativo no parece haber contado con la representatividad social pretendida, además de contar con escasa capacidad de presión sobre las autoridades municipales al tener únicamente carácter consultivo. La valoración es más negativa en el caso de las autoridades municipales, que lo consideran un organismo poco efectivo y además algunos lo perciben como potencial competidor del poder político municipal (no como colaborador), privilegiando el personalismo y el caudillismo y con escasa legitimidad frente a los vecinos. Los miembros del CESCO valoran su rol positivamente aunque comparten esta apreciación general, señalando que la causa principal de la poca efectividad de sus acciones es la falta de voluntad de las autoridades municipales para reconocerles mayor presencia, lo que junto a la desvinculación de algunos representantes —una vez que son elegidos— respecto de las organizaciones que les dan el poder representativo, hace difícil que el CESCO se constituya en una instancia canalizadora de las demandas de sus representados. La acusación tiene varios fundamentos, entre los cuales el más relevante es el legal, como ya lo comentamos anteriormente. Ello permite que la Municipalidad prefiera relacionarse directamente con las

organizaciones sociales, especialmente las juntas de vecinos por ser las más representativas de la comunidad.

Algo en lo que coinciden los entrevistados es en el descenso de la actividad del CESCO si se compara la primera elección (1992) con la segunda (1996). Tanto en lo que se refiere al interés por participar en la elección como en la frecuencia de las reuniones una vez constituido, el período de 1996 en adelante muestra un mayor desinterés de las organizaciones sociales por dicho organismo, resultado de la frustración que produce su escasa valoración y efectividad.

Pero más allá de que este mecanismo participativo local lo sea sólo a nivel de opinión, potencialmente ésta puede traducirse en la base de discusiones conjuntas acerca del establecimiento de prioridades para dar solución a las múltiples necesidades locales. Por eso es necesario fortalecerlo de todas maneras, de tal forma que la comunidad se involucre en mayor medida en su desarrollo.

Otro mecanismo de participación comunal contemplado en la LOCM es el plebiscito. De acuerdo a lo establecido en el artículo 104 de la Ley, los plebiscitos se convocan en relación a materias de administración local referidas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del PLADECO, a la modificación del Plan regulador y a otras materias propias de la competencia local. La iniciativa puede corresponder al Alcalde —con acuerdo del consejo— o a la ciudadanía, en cuyo caso se requiere, al menos, el 15% de las firmas de los inscritos en los registros electorales comunales al último 31 de diciembre (en la nueva Ley se estipula el 10%).

Aprobada la iniciativa por parte del Consejo Municipal o recibido el requerimiento ciudadano, el alcalde convoca el plebiscito por decreto, el cual debe ser publicado en el diario oficial y difundido en toda la comuna a través de diversos medios. El resultado del plebiscito obliga a la autoridades municipales a cumplirlo siempre y cuando voten en él más del 50% de los inscritos en los registros electorales.

Son muy pocas las municipalidades que han puesto en práctica este mecanismo, y siempre ha sido por iniciativa del alcalde, lo cual ya muestra una clara situación de apatía ciudadana por participar y hacer valer sus derechos. Las razones más importantes a que se alude para justificar su escasa implementación son sus elevados costos y lo complicado del procedimiento, que se presta en ocasiones a una utilización poco transparente del mismo. De las Municipalidades estudiadas, sólo Las Condes implementó un plebiscito en el año 1994 referido a un plan de inversiones

en infraestructura vial, con una participación bastante elevada y a partir de cuyo resultado se construyó una de las cuatro obras propuestas.

La diferencia fundamental entonces entre los dos principales mecanismos participativos locales formalizados por ley, el CESCO y el plebiscito, es el carácter consultivo del primero y vinculante del segundo (para la Municipalidad), lo cual sería más significativo en caso de que el plebiscito fuese masivamente utilizado. Pero como la realidad es otra, hay que concluir que estos dos mecanismos no son relevantes para el discurrir comunal. Pero teniendo en cuenta las potencialidades con que ambos cuentan en lo que atañe a la canalización de las demandas comunitarias y a su influencia en la toma de decisiones municipal, parece necesario actuar en lo normativo al respecto, ampliando las posibilidades de implementación de los mismos a través de algunos incentivos a la comunidad y las autoridades.³⁵

La última reforma municipal (1999) establece que cada municipalidad deberá establecer una ordenanza en la cual se definan las modalidades de participación. En lo que al CESCO se refiere, no lo elimina pero será cada municipalidad la que defina su integración, competencias, organización y funcionamiento, a propuesta del Alcalde y con la aprobación del concejo. El CESCO tendrá la obligación de pronunciarse sobre la cuenta pública del Alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y podrán utilizar el recurso de reclamación. Por su parte, el alcalde deberá informar al concejo sobre los presupuestos de inversión, el de desarrollo comunal y el plan regulador, y el CESCO tendrá quince días para formular sus observaciones a dicho informe.

Además del CESCO, esta ordenanza debe regular dos nuevos mecanismos participativos, las audiencias públicas y las oficinas de reclamos:³⁶

- Las audiencias públicas quedan reguladas como un mecanismo a partir del cual las autoridades comunales conocerán las materias que estimen de interés comunal. Estas serán solicitadas por al menos 100 ciudadanos —en las comunas de menos de 5.000 habitantes será el

35 Es que, por ejemplo, en el caso de los plebiscitos comunales no tiene mucho sentido ampliar legalmente las materias sobre las cuales el mismo puede actuar —el Plan Regulador— sin acompañarlo de incentivos para su desarrollo.

36 Aunque en algunas comunas esta oficina ya funcionaba por iniciativa municipal.

concejo quien determine ese número— y deberán ir acompañadas de las firmas de respaldo así como de fundamentos para la petición.

- Una de las medidas más interesantes de la nueva Ley es la obligación municipal de habilitar y mantener una oficina de partes y reclamos abierta a toda la comunidad, que contará con un procedimiento para atender los reclamos vecinales. El municipio deberá responder a los mismos en un plazo máximo de 30 días.

Por último, las Municipalidades han puesto en práctica también otros mecanismos de participación, la mayoría de los cuales no están institucionalizados y dependen en gran medida de la voluntad del alcalde. Entre ellos se pueden señalar los siguientes:

- a) Reuniones periódicas con los vecinos de diferentes sectores de la comuna. En ellas, el alcalde y su equipo toman nota de los problemas que manifiestan los vecinos y analizan las posibles soluciones. Este tipo de mecanismos se emplean en casi todas las Municipalidades estudiadas, aunque la periodicidad de tales reuniones en muy pocos casos es regular, al quedar a discreción del alcalde.
- b) Se formalizan las consultas no vinculantes a los vecinos sobre materias de interés comunal. Generalmente se trata de problemas localizados en algún sector específico de la comuna, aunque en la mayoría de los casos con una relevancia a nivel comunal. La metodología consiste en distribuir una papeleta a cada vecino, donde se le solicita que manifieste su opinión sobre la base de alternativas pre-establecidas. Esta modalidad se aplica principalmente en Las Condes, al menos con cierta regularidad.
- c) Otro mecanismo es la consulta sobre inversiones cuando se cancela el permiso de circulación. En este caso, se presentan un conjunto de obras e inversiones que el municipio tiene contemplado desarrollar y se le pide a los contribuyentes que expresen sus preferencias. Esta modalidad se ha aplicado en Las Condes durante los años 1994 y 1995.

En algunas comunas se elabora un Plan de Participación y Desarrollo Social (Rancagua 1997-2000), de tal forma que se considera la participación comunitaria tanto en el diseño como en la ejecución de la política social y con el fin de contribuir a la disminución de la dependencia y el

asistencialismo de la comunidad, pasando de ser mera receptora de beneficios a participante activa del desarrollo local. Este Plan se integra posteriormente al propio PLADECOS en el área de Desarrollo Social, por lo que podemos decir que se incluye en su proceso metodológico, si bien hay que reconocer a este Plan una validez por sí mismo.

Como parte del proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS) y con el objetivo de incluir en los lineamientos generales y específicos del mismo la opinión de la comunidad respectiva —pero también como forma de aumentar el grado de legitimidad social y política de la Municipalidad—, se incluye toda una metodología participativa con la comunidad —aunque esto depende de la propia Municipalidad—, que principalmente supone la realización de una serie de “diálogos territoriales”, reuniones, talleres, etc, tanto con funcionarios municipales como con la comunidad.³⁷ Esto es algo esencial si se pretende que las orientaciones de las políticas, planes, programas y proyectos a implementar durante la vigencia temporal del PLADECOS en la comuna incluyan las opiniones mayoritarias de la ciudadanía de acuerdo a los intereses sectoriales de la misma. Haciendo una diferenciación por comunas, tenemos las siguientes situaciones en lo que a la elaboración e implementación de los PLADECOS se refiere:

- 1) El Bosque: en esta comuna aún no ha terminado el proceso de elaboración del último PLADECOS, si bien contamos con información sobre los pasos metodológicos, que consistieron principalmente en una serie de “jornadas territoriales” en las que estuvieron presentes y compartieron experiencias y propuestas todos los grupos representativos —por sexo y edad— de los barrios y poblaciones de la comuna, para buscar la forma de mejorar la calidad de vida de su hogar, de su entorno vecinal y de la comuna en general. En estos momentos la Municipalidad se encontraría elaborando el informe final del Plan, para comenzar su vigencia a mediados de este mismo año. El sentido que aquélla da al PLADECOS es el de “Un Plan que ordene, de racionalidad y sentido a las actividades que el municipio realiza. Un Plan

37 En la última reforma, el artículo 5 B, establece que el Alcalde y el Concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana en la elaboración del plan comunal de desarrollo, aunque sin especificar modalidad alguna.

que sea una bitácora para evaluar las actividades prioritarias a realizar, para alcanzar objetivos de mejorar la calidad de vida y superar situaciones de pobreza”. Y en ello tendrá una importancia primordial la participación ciudadana, no sólo en la elaboración del Plan sino también en su ejecución, ya que se otorgarán espacios para posibilitarla de forma constante y regular.

- 2) Rancagua: el último PLADECO elaborado por la Municipalidad de Rancagua estará vigente por el trienio 1999-2002, y utilizó como metodología principal las Jornadas Territoriales llevadas a cabo en 1997 para la elaboración del Plan de Desarrollo Social Local —que queda integrado en el PLADECO—, y las conclusiones de dos estudios de opinión: “Percepciones sobre Rancagua” (1998) e “Investigaciones sobre drogas” (1997). Al igual que en el caso de El Bosque, en las Jornadas Territoriales —“Abriendo espacios para el desarrollo”— participaron el municipio y los vecinos de la comuna, distribuidos de acuerdo a la planificación territorial, aquí se buscó potenciar una dinámica de interacción propositiva entre los vecinos, y donde el monitoreo municipal sólo asumiera un rol de facilitador y moderador de la discusión. Posteriormente todo este trabajo se sistematiza en base a las áreas temáticas abordadas, y pasa a formar parte del Plan. Como forma de garantizar la implementación del mismo, habrá monitores municipales insertos en cada sector de la comuna que irán dando curso a las inquietudes propuestas en los encuentros a través del desarrollo de planes, programas, proyectos u otro tipo de acciones. En cuanto al propio PLADECO, sus objetivos primarios son crear espacios de encuentro y participación democrática en el ámbito local, generar instancias integradoras entre la comunidad de base, la comunidad organizada y el gobierno local, y por último promover iniciativas y decisiones conjuntas y solidarias entre comunidad y municipio. Así, “(...) el ejercicio de planificar se entenderá básicamente como un proceso de negociación y mediación entre variados actores locales (...) el ejercicio de construir comuna sea una tarea de todos y por tanto un ejercicio democrático de civilidad.”
- 3) Las Condes: en este caso no parece incluirse metodología participativa alguna con la comunidad en la elaboración del PLADECO (que tiene una vigencia anual), a pesar de que en la Municipalidad nos comentaron que no era así. Pero al observar la presentación del Plan, nos encontramos con un comentario bastante explícito al respecto, como

es que “Este documento contiene los aspectos principales de los objetivos, políticas y estrategias planteadas para 1997 por el Alcalde, en base a lo cual el Concejo Municipal ha aprobado el presupuesto para el año, el programa de inversiones y el Plan de subvenciones (...)”. Por tanto, parece que en este caso la participación de la comunidad en la elaboración del Plan no ha sido efectiva, lo cual puede entrañar como principal problema que la Municipalidad no utilice los mismos criterios que la comunidad para priorizar recursos en las diferentes áreas de acción municipal, por lo que los resultados pueden no ser satisfactorios a ojos de los vecinos. Sin embargo, en esta comuna se “juega” con la ventaja de un gran volumen de recursos para acometer la gestión anual por parte de la Municipalidad, por lo que los principales problemas que atañen al entorno inmediato de la comunidad pueden ser solucionados prontamente. Entonces, lo que ocurre en este caso es que la ciudadanía percibe una preocupación por parte de la Municipalidad por mejorar la calidad de vida en la comuna, aunque no necesite para ello tener muy en cuenta a las organizaciones sociales y por tanto, la participación comunitaria.

- 4) Pelarco: recién entró en vigencia el PLADECOS de esta comuna (1999-2003), primero elaborado desde su división en dos en el año 1997, y que por tanto incluye un nuevo diagnóstico comunal a partir del cual sentar la metodología a utilizar. Así, se efectuó todo un trabajo participativo integrando a funcionarios municipales y representantes o dirigentes de la comunidad —fueran de carácter productivo, funcional o territorial—, quienes en conjunto han ido definiendo los lineamientos estratégicos y, de acuerdo a sus intereses sectoriales, algunos aspectos específicos del Plan. Se realizaron en primer lugar varias reuniones y talleres conjuntos para buscar los lineamientos generales del Plan, Asambleas generales con la comunidad para ir aprobando lo anterior, y posteriormente reuniones para trabajar los sectores y subsectores, a partir de lo cual se terminó estableciendo y aprobando un Plan de Acción, que “ (...) se desarrolla a partir de los objetivos y líneas de acción establecidos en conjunto con miembros del municipio y la comunidad, proponiendo actividades concretas tales como programas, proyectos, estudios y acciones de gestión, y detallando responsables, fechas y plazos de ejecución y otra información pertinente.” Así, el PLADECOS se perfila en esta comuna como “(...) una referencia orientadora y un ejercicio de ordenamiento de las

acciones que se realizan en la comuna y que se debe mejorar a través del tiempo (...) manteniendo la posibilidad de integrar nuevos proyectos en la medida que se detecten nuevas necesidades y posibilidades reales para realizarlos.” Es muy significativo el hecho de que en esta comuna tan pequeña y de escasos recursos, a la que además parece haber perjudicado la reciente división, se hayan buscado los recursos necesarios para la elaboración de un Plan de estas características, que tanto puede ayudar a la gestión municipal durante su vigencia. Puede constituir un ejemplo para comunas de similares características (como es el caso de Combarbalá, una de las comunas estudiadas que no cuenta con PLADECO), pues explicita la posibilidad para estas comunas de acceder a instrumentos orientadores de la gestión y potenciadores de la participación tan relevantes como los PLADECO.

Nos encontramos entonces con una situación positiva en general, pues se potencia en casi todos los casos la participación comunitaria en la elaboración de los respectivos Planes, lo cual significa en principio la integración de las opiniones de la comunidad en las políticas locales a desarrollar en los años de vigencia de los mismos. Esto, por tanto, es un signo claro de la incidencia de la participación en la toma de decisiones a nivel local, y esto como mínimo para todos los ámbitos incluidos en el PLADECO, como son el de desarrollo social, económico, territorial y en algunos casos el propio desarrollo institucional y de gestión municipales. Se supone que esto a su vez influirá en el mejoramiento progresivo del nivel de vida de la población, pues en estos Planes quedan establecidas por consenso entre la comunidad y las autoridades municipales las acciones más pertinentes en cada área a partir de las cuales se va a desarrollar la comuna.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunos mecanismos participativos son utilizados únicamente para legitimar ciertas acciones y decisiones de las autoridades municipales (principalmente del propio Alcalde), y no para incluir las opiniones vecinales en las orientaciones de política municipal, por lo que habría que analizar detenidamente la metodología participativa utilizada en cada caso para descubrir el verdadero alcance de la misma.

Si bien ya comentamos algo al respecto en el apartado sobre servicios municipalizados, la participación de la comunidad en los servicios públicos de las respectivas comunas —salud, educación y otros servicios— no es muy clara, si bien hay algunas experiencias que vale la pena

comentar al respecto como ejemplos válidos a partir de los cuales ampliar el grado de participación actualmente existente. Así, diferenciarémos según el servicio que se trate:

- a) Salud: la instancia más generalizada de participación comunitaria en este sector son los Consejos de Desarrollo existentes en algunos establecimientos, que para 1997 constituían más de 180, lo cual en sí no es una cifra alta pero sí esperanzadora si la comparamos con los 40 Consejos existentes dos años antes. Asimismo, existen en muchas comunas una serie de organizaciones sociales que actúan en el territorio, y que hacen participantes y partícipes a los vecinos involucrándolos en diversas actividades de prevención y promoción de la salud. La mayoría de ellas comenzaron a funcionar informalmente ante una necesidad o coyuntura concreta del pasado referente al ámbito sanitario, y se mantuvieron después en el tiempo, formalizándose. Con las actividades de este tipo de organizaciones se consigue, además de objetivos meramente sanitarios —mejoramiento de los índices a través de técnicas de autocuidado, etc.—, la difusión y fortalecimiento de la solidaridad entre vecinos.
- b) Educación: las experiencias más importantes de participación se refieren a los centros de padres, que empiezan a mostrarse más dinámicos desde mediados de los noventa. Y hay otras experiencias que se han implementado principalmente en algunas comunas —entre ellas, en Las Condes—, siendo las más significativas la del traspaso de la gestión educacional de algunos establecimientos a los profesores del mismo, lo que se supone hará emerger una mayor preocupación por la calidad educativa, o el denominado “financiamiento compartido” de la educación, aplicado en varios liceos de la comuna —tanto particulares subvencionados como municipalizados. Esta experiencia, que supone principalmente un pago mensual por la educación otorgada a los alumnos —siendo los establecimientos de carácter gratuito—, estipulaba que los fondos recaudados fueran administrados por un consejo constituido por representantes de profesores y apoderados —además de la directiva del establecimiento— y que se destinasen a mejorar la calidad de la educación en los centros a través de tres áreas: actividad educativa, infraestructura, y remuneración del profesorado. Supuso un largo proceso de conversaciones entre la dirigencia de los establecimientos y los padres y apoderados —dentro del que se incluyó incluso un plebiscito— hasta que se aceptó como valioso,

sobre todo al clarificarse que se garantizaba la gratuidad para cualquier alumno cuyo apoderado declarase su imposibilidad de pagar. Los aspectos más destacables de esta experiencia son que supone un mecanismo de asignación de recursos objetivo e imparcial, pero sobre todo que permite que los padres colaboren a la mejoría de la educación, controlando su calidad. En definitiva, se crea un cauce concreto para la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos, buscando la comunidad escolar.

- c) **Servicios Públicos:** en este sentido existen en todas las comunas estudiadas procedimientos potenciadores de la participación de la comunidad, como son la gestión o ejecución de determinados recursos con las organizaciones sociales a través de los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), los programas de pavimentación participativa o bien apoyando la presentación de los diversos proyectos de las organizaciones al FOSIS u otros entes nacionales.

Todas estas experiencias son alentadoras, si bien deben generalizarse, modificarse y ser acompañadas por otras que las complementen —en una lógica de trabajo intersectorial— para que obtengan el efecto deseado de potenciar efectivamente la participación local de forma de involucrar directa y definitivamente a la comunidad en su propio desarrollo.

4.5. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización en Chile tiene más de dos décadas desde las primeras reformas introducidas por el gobierno militar a finales de la década de los setenta —ello, sin tener en cuenta los tímidos intentos de la década del sesenta con la política de los “polos de desarrollo”, la planificación y un borrador de regionalización que no llegó a implementarse—, en el transcurso de los cuales se ha realizado avances significativos tanto en el plano municipal como el regional, antes inexistente. Este proceso se ha desarrollado en el contexto de un conjunto más amplio de reformas que ha modificado el tradicional rol del Estado, paralelamente a las transformaciones de la estructura social y la cultura política.

En lo que se refiere específicamente al municipio, es claro que se han producido reformas que han perfeccionado la normativa, su estructura de gobierno, los mecanismos de participación y el sistema de financiamiento de los gastos municipales. Ello ha ido acompañando de una creciente

presencia de los asuntos municipales en la agenda pública y en las preocupaciones de los partidos políticos, actores sociales más relevantes y de los organismos internacionales que respaldan proyectos de modernización de la gestión pública.

Sin embargo, lo anterior no debe ocultar que existen un conjunto de elementos que se constituyen en obstáculos de cara al fortalecimiento municipal y a la dinámica del proceso de descentralización en su conjunto, los cuales se pueden dividir en dos tipos: aquéllos que son parte de procesos más generales y los que son más propios de las reformas municipales.

En lo que respecta a los primeros, un elemento a destacar es el carácter centralista de nuestra cultura política, lo cual se refleja en la institucionalidad, tanto en la forma jurídica del Estado (unitario) como el tipo de gobierno presidencialista —reforzado con la constitución de 1980. Además, es un institucionalidad que, tempranamente consolidada, ha sido relativamente exitosa en el sentido que ha logrado niveles importantes de integración nacional a través de su presencia efectiva en todo el territorio nacional. Dicho de otra manera, si al país le ha ido bien de esta manera, los argumentos para introducir reformas se debilitan.

Otro de los elementos observados en el transcurso de la investigación se refiere a la debilidad de los actores locales y regionales, lo cual se explica en parte por el tradicional centralismo y que ha sido reforzada en los últimos años por dos factores: por un lado, la destrucción del tejido social llevado a cabo por el régimen militar que no se logrado reconstituir —hay que tener en cuenta, además, los cambios sociales operados en la sociedad chilena, por lo que no se trataría de una mera “reconstrucción”, sino de la construcción de nuevos actores capaces de procesar los nuevos conflictos, tarea más compleja aún— y la existencia de un sistema electoral binominal que refuerza las negociaciones de las cúpulas partidarias.

Resultado de estos antecedentes, y si bien reconocemos que el tema tiene mayor presencia que en el pasado, el proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado sin un debate en torno a su sentido, alcances e intensidad, razón por la cual, no pocas veces ha sido copado por temas sin dudas importantes pero que no lo agotan como es el caso de la elección de alcaldes y concejales. La existencia de un debate de esta naturaleza permitiría colocar al “gradualismo” —uno de los principios rectores del proceso— en un contexto en donde haya claridad sobre el punto de llegada dejando la discusión centrada en la oportunidad de las reformas.

Por otro lado, en lo que se refiere específicamente al proceso de descentralización municipal se observan un conjunto de obstáculos que debieran resolverse para fortalecer la autonomía. El primero de ellos tiene relación con la excesiva homogeneidad de la normativa y su rigidez. El segundo es especialmente importante para el caso de las regiones ya que ellas fueron definidas durante el régimen militar —de acuerdo a criterios electorales de tal manera de preservar los equilibrios— sin ningún tipo de instancia de participación ciudadana lo cual afecta negativamente la identidad de dichos territorios; de hecho existen conflictos regionales importantes entre ciudades y zonas de una misma región. En lo que se refiere a la homogeneidad, en el plano regional no hay ningún espacio para la diversidad. En el caso de los municipios, la legislación establece una estructura general de carácter obligatoria para aquellos que tienen más de cien mil habitantes pero permite mayor flexibilidad cuando la población es menor —lo único obligatorio es la secretaría municipal— pudiendo refundir una o más de las unidades de acuerdo a sus necesidades. La última reforma ha establecido la posibilidad de que dos o más municipios de menos de cien mil habitantes, compartir una misma unidad. El punto es que la normativa no reconoce las particularidades y potencialidades de los territorios asignándoles a todos las mismas atribuciones y funciones. Una mayor diversidad permitiría que cada municipio avance gradualmente de acuerdo a su potencial, aunque a todos se le reconozca la posibilidad de alcanzar el mismo grado de autonomía. Una reforma que apunta en este sentido —al menos teóricamente— es la disposición relativa a que cada municipalidad defina las instancias y mecanismos de participación eliminando la obligatoriedad del consejo económico y social comunal.

Desde el punto de vista de las competencias y funciones, existe cierto consenso en que las competencias no son claras y no permiten responder a un conjunto de problemas que tiene una clara identidad local —es el caso del excesivo alcance de los controles técnicos—, y que al mismo tiempo, hay un conjunto de decisiones que afectan al municipio sobre los cuales éste no tiene ningún tipo de participación, y menos aún, cuentan con los recursos legales para hacer frente a dichas decisiones. Una conclusión importante de la investigación se refiere a que la posibilidad de ejercer exitosamente las atribuciones depende de la importancia política del municipio y de su alcalde.

Asociado al de las atribuciones, está el problema de los recursos. Si bien es cierto que se ha incrementado constantemente la participación de

los municipios en el gasto nacional y se han implementado mecanismos como el fondo común municipal tendientes a moderar las desigualdades territoriales, del análisis realizado se desprende que existe una insuficiencia de recursos —en proporción a las responsabilidades y si se lo compara con los mismos datos de países europeos—, gran parte de los cuales constituyen transferencias condicionadas (salud y educación y fondos concursables). Por lo tanto, conviven dos problemas: por un lado, la imposibilidad de hacer frente a sus competencias y funciones por la falta de recursos, y obtener la legitimidad frente a la sociedad local; por el otro, la falta de autonomía al no poder decidir libremente el destino de un conjunto de recursos. El dato es aún más preocupante porque la tendencia muestra que son las transferencias condicionadas las que más han crecido en los últimos años.

Mención aparte merece el caso de las salud y educación “municipalizadas”, sobre las cuales se señalan tres argumentos: a) no es adecuada la metodología utilizada para calcular la transferencia; b) los recursos son insuficientes y las municipalidades deben cubrir con recursos propios los déficits que se generan; c) existen importantes diferencias en la calidad del servicio dependiendo de la capacidad económica de la municipalidad. La situación también afecta la legitimidad del municipio: la percepción que tiene la sociedad local es que el consultorio y la escuela son municipales y las deficiencias se las atribuyen al municipio, desconociendo que lo que allí sucede es el resultado, en muchas ocasiones, de decisiones tomadas a nivel ministerial.

Decíamos más arriba que gran parte del debate en torno al proceso de descentralización municipal se ha concentrado en la sistema de elección de alcaldes y concejales, punto sobre el cual, hasta el día de hoy, no existe consenso ya que se propone modificar el actual por otro en donde alcalde y concejales sean elegidos separadamente. Consideramos que esta iniciativa apunta en el sentido correcto ya que permitiría incrementar la legitimidad del alcalde y moderar la confusión de roles que se produce al haber sido todos los concejales “alcaldes potenciales”. Pero al mismo tiempo, es importante reforzar el rol del concejo y los concejales evitando reproducir a nivel municipal el esquema presidencialista que termina por colocar a los ediles en una posición “decorativa”. Adicionalmente, no parece conveniente la actual cantidad de concejales a elegir por lo que habría que modificar la LOCM de tal manera de mejorar la proporcionalidad.

Uno de los argumentos por lo cuales se postula la descentralización, es que ella impacta favorablemente en la participación ciudadana al

acercar las decisiones públicas a aquellos ciudadanos que se ven afectados por ellas, con lo cual se aportaría transparencia en la gestión y la ciudadanía podría ejercer mas propiamente sus derechos exigiendo a las autoridades municipales respuesta a sus demandas.

Si bien es cierto que algo de esto se ha producido —cada vez más, los temas municipales son parte de la agenda pública— no lo es menos que la legislación es bastante pobre en lo que se refiere a mecanismos de participación. Hay que tener en cuenta que las escasas competencias —y la falta de claridad—, el excesivo centralismo, un estilo personalista de gestión, así como la falta de recursos económicos y humanos atentan contra las posibilidades de una mayor participación ciudadana.

La nueva LOCM aprobada en 1991 establecía dos mecanismos de participación: el consejo económico y social comunal (CESCO) y los plebiscitos. Ambos fueron un fracaso, aunque por diferentes razones. La reforma a dicha ley en 1999 elimina la obligatoriedad del consejo económico y social y asigna a cada municipalidad el decidir cuáles serán sus mecanismos de participación. Las dificultades legales —ahora moderadas— y las restricciones económicas han hecho que los plebiscitos sean mecanismos poco utilizados. El balance respecto al CESCO es bastante negativo: su rol es definido como consultivo y de mera opinión, se agrega su incapacidad para constituirse en un espacio legítimo reconocido por la sociedad —una muestra de ellos es que en la mayoría de los casos analizados el CESCO estaba constituido pero no funcionaba— para introducir demandas acompañadas de presión en el sistema político municipal. Esta incapacidad está relacionada con la debilidad de los actores sociales y con la escasa voluntad política de los alcaldes para modificar la situación los cuales prefieren interactuar —cuando lo hacen— con otros actores sociales —especialmente, las juntas de vecinos y las uniones comunales de juntas de vecinos— debilitando al CESCO, en un sistema marcado por rasgos clientelistas, autoridades y vecinos prefieren utilizar mecanismos mas personales para solucionar sus problemas.

Además de estos instrumentos, las municipalidades han implementado otros mecanismos de participación, tales como consultas domiciliarias y consultas sobre el destino de los recursos que los vecinos cancelan por concepto de permiso de circulación, reuniones periódicas y la elaboración participativa de los planes de desarrollo comunal. Todos ellos tienen la característica común de depender de la voluntad del alcalde, y por lo tanto funcionan más como herramientas de su legitimación que como un

mecanismo orientado a colocar las demandas ciudadanas en el sistema político municipal.

La última reforma introduce dos modificaciones importantes: por un lado, se regulan las audiencias públicas y por el otro, se establece como obligatoria la existencia de una oficina de partes y reclamos municipales, la cual tiene la obligación de responder en un plazo máximo de 30 días.

También existe un tipo de participación orientada a la solución de problemas de infraestructura social y que los municipios canalizan mediante la constitución de fondos de desarrollo vecinal a los cuales postulan las organizaciones sociales presentando proyectos o bien programas participativos en los que los vecinos aportan con sus recursos a la solución de necesidades como es el caso de pavimento.

En el plano de la educación y salud “municipalizadas” se han implementado los planes de desarrollo sectorial (educativo y sanitario) con niveles diversos de participación ciudadana y, para el caso específico de la salud se han constituido los consejos de desarrollo.

En relación a la participación ciudadana a nivel municipal cabe señalar dos elementos generales. Por un lado, los escasos mecanismos existentes, tanto los legalmente reconocidos como los creados por iniciativa municipal, y la escasa formalización y precariedad de los segundos. Por otro lado, la efectiva utilización de estos mecanismos. Si aceptamos que una de las características de la situación actual es la debilidad de las organizaciones sociales, a lo cual se agrega un estilo personalista de desarrollar la gestión, podremos concluir que las posibilidades de utilizar estos mecanismos son escasas.

Finalmente, es importante señalar que la posibilidad de implementar y utilizar los mecanismos de participación depende, al menos en parte, de la valoración e importancia que la ciudadanía le asigne al municipio, lo cual a su vez esté en relación con la capacidad que éste tenga para abordar y solucionar los problemas relevantes de la sociedad local. En este sentido, tanto la falta de atribuciones como las dificultades derivadas de los escasos recursos inciden negativamente generando la percepción que el municipio es irrelevante.

4.6. BIBLIOGRAFÍA

ACHM, “Propuestas para un nuevo municipio: Autonomía, competencias, estructura y financiamiento municipal”, en *Boletín Informativo*, No. 16 y N° 17, ACHM, Santiago de Chile, 1994.

-----, *Boletín informativo*, ACHM, Santiago de Chile, varios números.

- , *Manual técnico de gestión municipal*, ACHM, Santiago de Chile, varios números.
- AHUMADA, JAIME., “El proceso de descentralización”, en *Chile en los noventa*, Presidencia de la República, Ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1998.
- AROCENA, J., *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*, Fundación Ebert-Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- ATRIA, R., “Reflexiones para pensar el Estado en Chile”, en *Desafíos del Estado en los años 90*, Foro 90, Santiago de Chile, 1991.
- , “Hacia la reconceptualización del Estado”, en *Renovación del Estado y consolidación democrática en Chile*, Foro 90, Santiago de Chile, 1992.
- AYLWIN, J., *La reforma municipal chilena: Un mecanismo de proyección del régimen*, ICHEH, Santiago de Chile, 1988.
- BATLEY, R. *et al.*, *Local Government in Europe*, Macmillan, London, 1991.
- BORJA, JORDI, “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado”, en *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- , *Descentralización y participación ciudadana*, IEAL, Madrid, 1988.
- BORJA, JORDI, *et al.*, *Descentralización y democracia: Gobiernos locales en América Latina*, CLACSO/SUR/CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
- BOSSIER, S., *Territorio, Estado y sociedad*, Pehuén, Santiago de Chile, 1990.
- , “Modernización y gestión regional: El caso chileno”, en *Serie Ensayos ILPES*, Documento 94/25, noviembre de 1994.
- CASTELLS, A., “Descentralización y gasto público”, en *Monografía*, No. 43, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- CIRES, *Descentralización y regionalización*, CIRES, Santiago de Chile, 1993.
- CLACSO, *Centralización / descentralización del Estado y actores territoriales*, CLACSO, Buenos Aires, 1989.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS, *Descentralización: El día después*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.
- CPU, *Estudios municipales*, N° I, II, III, IV, V, VI y VII, CPU, Santiago de Chile, 1993-1995.
- CHAPARRO, P., *Organización y funcionamiento del gobierno local en Chile, 1925-1973: una apreciación crítica*, CED, Santiago de Chile, 1985.
- DE MATTOS, C., “Falsas expectativas ante la descentralización”, en *Nueva Sociedad*, No. 104.
- DE VERGOTTINI, A., “La distribución territorial del poder político”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 16, 1986.
- DI GROPELLO, E. *et al.*, *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.
- ESPINOZA, J. *et al.*, “Descentralización fiscal: El caso de Chile”, en *Serie Política Fiscal*, No. 57, CEPAL, Santiago de Chile, 1994.
- FLISFISCH, ÁNGEL, “Los desafíos del Estado chileno en la década de los noventa”, en *La reforma del estado. Más allá de la privatización*, FESUR, Montevideo, 1993.
- FRIEDMANN, K. *et al.*, “Descubriendo la comuna. Manual de ciencias políticas comunales”, en *Cuaderno*, No. 18, CED, Santiago de Chile, 1993.
- GARRETÓN, M. A., *La faz sumergida del iceberg*, CESOC, Santiago de Chile, 1994.

- GODOY, O., "El Estado y su modernización", en *Revista de Ciencia Política*, ICP/UC, Vol. XV, No. 1-2, 1993.
- IRARRÁZAVAL, I. ED., *Desafíos de la descentralización*, CEP, Santiago de Chile, 1993.
- KLIKSBERG, B., *¿Cómo transformar el Estado?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- LEGASSA, M., *Gobierno local y políticas sociales*, PET, Santiago de Chile, 1993.
- MICCO, S. ET AL., "El municipio chileno: una aproximación política", en *Municipios y desarrollo: balances y desafíos*, ILADES, No. 26, Santiago de Chile, 1994.
- MIDEPLAN, *Balace de seis años de políticas sociales 1990-1996*, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1996.
- MINISTERIO DE SALUD, *Evaluación de la atención primaria*, División de Salud de las Personas, Departamento de Atención Primaria, Santiago de Chile, 1997.
- , *Aplicación de las estrategias de la promoción en salud*, Santiago de Chile, 1997.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, *Taller: Metodología para la Formulación de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipales*, Santiago de Chile, p. 11.
- , *Resultados prueba SIMCE 1997*, Santiago de Chile, 1998.
- , *Evaluación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal 1996-1997*, Santiago de Chile, 1998.
- POZO, H., *Descentralización, democracia y desarrollo local*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990.
- PRICE WATERHOUSE, *Técnicas y metodologías de planificación presupuestaria para las municipalidades*, Santiago de Chile, 1997.
- ROJAS, E., "Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos", en *EURE*, Vol. XVII, No. 51.
- RUFÍAN, DOLORES, "Una nueva administración municipal", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 29, No. 25, 1992.
- RUFÍAN, DOLORES ET AL., *La descentralización: Problema contemporáneo en América Latina*, ILPES, Santiago de Chile.
- SILVA, J., *Rasgos históricos de la evolución del sistema municipal chileno*, Vector, Santiago de Chile, 1986.
- SOTO, A., *La municipalidad*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1992.
- SOTO, C., "Fundamentos de la autonomía municipal", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 25, No. 97, 1992.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL, *Democracia Regional y Local*, SUBDERE, Santiago de Chile, varios números.
- , *Presupuestos generales y presupuestos de educación y salud 1990-1997 de las comunas de Las Condes, El Bosque, Rancagua, Pelarco y Combarbalá*, Ministerio del Interior, SUBDERE, División de Municipalidades, Santiago de Chile, 1998.
- TOMASSINI, L., *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, CINDE, Santiago de Chile, 1992.
- VALDEBENITO, A., *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile, 1541-1971*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1973.

4.7. ANEXO

Indicadores Globales de Gestión Municipal

Indicadores**	Área	Cálculo*	Rango		
			Óptimo	Aceptable	Crítico
CIPP	Autonomía Financiera	IPP/TI	0,5-mas	0,49-0,3	0,29-menos
FAF	Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	2-más	1,9-1,5	1,4-menos
FDF	Dependencia	FCM/TI	0-0,25	0,26-0,35	0,36-más
FS	Solvencia	(IPP+FCM)GOP	1-más	0,9-0,7	0,6-menos
RCI	Razón Crítica de Inv.	INV/TI	0,3-más	0,29-0,1	0,36-menos
CG	Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0-0,41	0,41-0,6	0,61-más
RGA	Razón Gastos de Adm.	GA/TI	0-0,25	0,26-0,4	0,41-más
RI	Razón de Inversión	INV/IP	0,4-más	0,39-0,2	0,19-menos
CGA	Cobertura Gastos Adm.	IPP/(GOP-GSC)	2-más	1,9-1,0	0,9-menos
RGP	Razón Gastos de Pers.	GP/IP	0-0,25	0,26-0,3	0,31-más
CSC	Cap.de Serv. a la Com.	GSC/(IP-GOP)	0-0,3	0,31-0,4	0,41-más

Fuente: Elaborado sobre el documento *Técnicas y Metodologías de Planificación Presupuestaria para las Municipalidades*, de la empresa Price Waterhouse.

*IPP: Ingresos Propios Permanentes. Ingresos generados de fuentes propias (rentas, derechos, multas, etc).

TI: Total de Ingresos. Incluye IPP, FCM, otros Ingresos Propios, Recursos externos (Transferencias condicionadas) y el saldo inicial de caja.

FCM: Transferencias desde el Fondo Común Municipal.

OI: Otros Ingresos Propios, aparte de FCM e IPP.

GOP: Gastos de Operación. Incluye Gastos de Personal y Gastos en Bienes y Servicios de Consumo.

INV: Inversión municipal.

E, S: Transferencias de la Municipalidad a los sectores de Salud y Educación.

GA: Gastos Administrativos. Suponen los Gastos de Personal (GP).

IP: Ingresos Propios. Incluye IPP, FCM, OI y el saldo inicial de caja.

GSC: Gastos en Servicios a la Comunidad.

**5. COLOMBIA. DESCENTRALIZACIÓN,
PODER LOCAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA
SÍNTESIS ESTUDIO DE CASO**

INVESTIGADORAS PRINCIPALES:
CONSUELO AHUMADA BELTRÁN
MARCELA VELASCO JARAMILLO

INVESTIGADORES ASISTENTES:
CAROLINA GALINDO HERNÁNDEZ
PASCUAL AMÉZQUITA ZÁRATE
WILLIAM BOLAÑOS MARULANDA

5.0. CONTENIDO

5.1. INTRODUCCIÓN	163
5.1.1. Problema y preguntas de investigación	163
5.1.2. Criterios de selección de los municipios	164
5.2. EL CONTEXTO COLOMBIANO	166
5.2.1. Situación política	166
5.2.2. Situación económica	171
5.2.3. Situación social	174
5.2.3.1. <i>La situación de la salud pública</i>	177
5.2.3.2. <i>Organizaciones sociales</i>	179
5.3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	180
5.3.1. Descentralización y situación financiera de los municipios	180
5.3.1.1. <i>Barrancabermeja</i>	184
5.3.1.2. <i>Tuluá</i>	186
5.3.1.3. <i>Facatativá</i>	187
5.3.1.4. <i>Acacías</i>	189
5.3.1.5. <i>Samacá</i>	189
5.3.2. Descentralización y situación de la salud y la educación	191
5.3.2.1. <i>Salud</i>	191
5.3.2.2. <i>Educación</i>	196
5.4. ACTORES POLÍTICOS	200
5.4.1. Partidos políticos	202

5.4.2. Organizaciones sociales	205
5.4.2.1. <i>Organizaciones sindicales</i>	206
5.4.2.2. <i>Otras organizaciones sociales</i>	209
5.4.2.3. <i>Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras Locales (JAL)</i>	212
5.4.2.4. <i>Organizaciones guerrilleras y paramilitares</i>	214
5.5. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	215
5.5.1. El marco legal de la participación comunitaria	215
5.5.2. Cuatro tendencias de participación comunitaria	217
5.5.2.1. <i>La participación en la construcción de obras civiles</i>	219
5.5.2.2. <i>La participación en la resolución de conflictos de origen local</i>	220
5.5.2.3. <i>La participación que reemplaza la función del Estado</i>	222
5.5.2.4. <i>La movilización social como mecanismo de participación</i>	223
5.5.2.5. <i>Los limitantes socioculturales que afectan la participación</i>	224
5.6. CONCLUSIONES	225
5.7. BIBLIOGRAFÍA	226

5. COLOMBIA. DESCENTRALIZACIÓN, PODER LOCAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA SÍNTESIS ESTUDIO DE CASO

5.1. INTRODUCCIÓN

5.1.1. Problema y preguntas de investigación

El presente trabajo estudia la relación entre los procesos de descentralización, gobierno local y participación comunitaria en Colombia, con base en un análisis comparativo de estudios de los municipios de Barrancabermeja, Tuluá, Facatativá, Acacías y Samacá. Para analizar esta relación se plantearon los siguientes objetivos que sirvieron como guía durante todo el proceso de investigación: primero, establecer cuáles son las principales características de la participación comunitaria en el gobierno local; segundo, evaluar el grado de incidencia de esta participación en los procesos políticos y socioeconómicos del nivel municipal; tercero, examinar el impacto que tiene el desarrollo del modelo económico en las posibilidades reales de participación de la comunidad; y por último, analizar el tipo de relación entre el gobierno local y el gobierno central. Para darle respuesta a estos interrogantes, este trabajo parte del contexto político y socioeconómico del país; luego presenta un panorama del proceso de descentralización y de la situación financiera de los municipios; después hace una comparación de los actores políticos que están involucrados en estos procesos y concluye con un análisis comparativo de la participación comunitaria en la resolución de conflictos.

5.1.2. Criterios de selección de los municipios

Los cinco municipios se seleccionaron con dos criterios fundamentales: su población y recursos financieros, y su importancia regional y actividad económica. El primer criterio de selección se fundamenta en la categorización de municipios establecida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994 sobre el Régimen Administrativo Municipal. Los cinco municipios escogidos para el presente estudio de caso de Colombia se clasifican de la siguiente forma (DNP, 1996):

- Barrancabermeja y Tuluá pertenecen a la primera categoría, que tiene entre 100.001 y 500 mil habitantes. Estos municipios poseen ingresos que oscilan entre 100 mil y 400 mil salarios mínimos mensuales legales.¹ En esta categoría se encuentran 36 municipios, que representan el 3,4% de los municipios del país y en los cuales habita el 22,4% de la población colombiana.
- Facatativá pertenece a la segunda categoría, cuyos municipios tienen entre 50.001 y 100 mil habitantes y reciben entre 50 mil y 100 mil salarios mínimos. A esta categoría corresponden 54 municipios, el 5,1% de los municipios. En ellos habita el 10,1% de la población del país.
- Acacías está en la tercera categoría, con municipios que tienen entre 20.001 y 50 mil habitantes y reciben entre 20.001 y 50 mil salarios mínimos. A esta categoría corresponden 222 municipios, equivalentes al 21,1% de los municipios, y habita el 18,7% de la población del país.
- Samacá pertenece a la quinta categoría, en la que se encuentran municipios que tienen entre 5.001 y 20 mil habitantes y reciben entre 5 mil y 20 mil salarios mínimos. En esta categoría hay 569 municipios, el 54,1%, y vive el 17,7% de la población colombiana.

Así, en el estudio se escogieron municipios representativos en cuanto a su tamaño, población y recursos financieros, de cuatro de las siete categorías. No se consideraron municipios de la categoría especial, a la

1 En el año 2000 el salario mínimo legal equivale a \$260.100, aproximadamente US \$130 mensuales.

que corresponden las ciudades que tienen más de quinientos mil habitantes e ingresos de más de 400 mil salarios mínimos; de la cuarta categoría, en la que están municipios que tienen entre 15.001 y 30.000 habitantes e ingresos que oscilan entre 15 mil y 30 mil salarios mínimos; ni de la sexta categoría, correspondiente a los municipios con población inferior a los 7 mil habitantes y cuyos ingresos no son superiores a los 5 mil salarios mínimos.

El segundo criterio que se tuvo en cuenta para la selección de los municipios fue su importancia y actividad socioeconómica. En lo que respecta a los municipios seleccionados, tenemos lo siguiente:

- Barrancabermeja, además de ser el centro petrolero del país, es la capital del Magdalena Medio. Esta es una región en la que confluyen municipios de ocho departamentos, y está situada en el corazón de Colombia, a ambos lados del río Magdalena, la arteria fluvial más importante del país. El municipio de Barrancabermeja ha sido el núcleo de buena parte de los movimientos sociales y políticos de índole democrática y nacionalista que se han desarrollado en el país. De otro lado, el Magdalena Medio se convirtió durante las últimas dos décadas en la región más violenta de Colombia.
- El municipio de Tuluá está localizado en el centro del departamento del Valle del Cauca. Por su estratégica posición geográfica, históricamente ha sido un centro agrícola, comercial y financiero importante en la región.
- Facatativá es el centro comercial del Occidente del departamento de Cundinamarca, y por su posición geográfica estratégica como municipio satélite de la capital de la república, es un sitio de establecimiento de inmigrantes de otras regiones del país que se desplazan hacia Bogotá.
- El municipio de Acacías, por su parte, tiene importancia agrícola y comercial y está situado en la puerta de ingreso a los Llanos Orientales de Colombia.
- Samacá es un importante centro de producción agrícola en su región, la Provincia Centro del departamento de Boyacá. Por su tamaño y población es representativo de la mayoría de los municipios del país.

Dada la diversidad y complejidad de las regiones y los municipios del país y lo reducido de la muestra escogida en el presente estudio, no puede afirmarse que los cinco municipios seleccionados sean representativos de los 1.070 con que cuenta Colombia. Sin embargo, este estudio sí muestra unas tendencias claras en cuanto al desarrollo de la descentralización y la participación ciudadana en el país.

5.2. EL CONTEXTO COLOMBIANO

5.2.1. La situación política

Durante las dos últimas décadas Colombia ha figurado en el panorama latinoamericano como uno de los países más convulsionados en el campo político. Entretanto, en lo económico, después de haber sido puesto como ejemplo por los organismos financieros internacionales por su manejo de la deuda externa durante la década del ochenta, en los últimos años se ha convertido en uno de los países donde la crisis se evidencia de manera más clara. Esta situación ha ido acompañada de un deterioro sin precedentes de la situación social del país, expresada especialmente en un notorio incremento del desempleo.

A partir de los años ochenta, la ofensiva en contra del Estado en Colombia ha procedido claramente de tres fuentes principales: el narcotráfico, la guerrilla y las organizaciones de justicia privada, más conocidas como grupos paramilitares. El Estado parece haber perdido cada vez más terreno en su confrontación con dichas fuerzas, hasta el punto de que actualmente controlan importantes sectores del territorio nacional.

La política de lucha contra el narcotráfico de Colombia sólo puede entenderse a cabalidad en un contexto marcado por la finalización del conflicto Este-Oeste característico de la Guerra Fría, y por las crecientes presiones de Estados Unidos sobre el país. Este problema presenta la peculiaridad de que ocurre en un entorno internacional en el cual los actores principales son Colombia como productor y Estados Unidos como consumidor, dentro de una relación de dependencia (Infante Villarreal, 1991).

Es precisamente en el terreno de la política antidrogas donde las relaciones entre los dos países experimentaron en la última década un deterioro sin precedentes. La situación se hizo particularmente tensa durante la administración de Ernesto Samper Pizano, a quien se acusó de haber llegado a la presidencia con dineros del narcotráfico. Pese a los esfuerzos del gobierno por demostrar su compromiso con la cruzada en contra de

las drogas, el país fue descertificado en dos ocasiones (1996 y 1997) certificado condicionalmente en 1998, y el presidente colombiano fue despojado de su visa estadounidense (1996). También bajo presión de Estados Unidos, en Colombia se puso en marcha el llamado Proceso 8000, mediante el cual se enjuició y encarceló a un considerable número de representantes de los sectores políticos tradicionales por sus nexos reales o supuestos con el narcotráfico. Este proceso ha traído como consecuencia un descrédito y debilitamiento considerable del Congreso y de los partidos políticos tradicionales, a los cuales se encuentran ligados los sectores enjuiciados. En medio de presiones internacionales cada vez mayores, durante los últimos años la labor de los parlamentarios ha estado centrada en la discusión y aprobación de leyes relacionadas con el combate a las drogas, lo que ha impedido o minimizado el debate en torno a otros problemas importantes para el país.

En este contexto de debilitamiento institucional, el protagonismo de la Embajada de Estados Unidos y su intervención abierta en los asuntos de la política nacional generaron dos reacciones opuestas durante la pasada administración. La primera, la obtención de importantes concesiones del gobierno de Samper para los intereses norteamericanos, en especial en lo que tiene que ver con la adopción de las medidas en contra del narcotráfico y el establecimiento de mejores condiciones para la inversión extranjera. La segunda, la activación del sentimiento nacionalista de diversos sectores del país, desde algunos miembros del Congreso hasta organizaciones sociales y populares.

El triunfo de Andrés Pastrana en las elecciones de 1998 trajo una inmediata normalización de las relaciones con la Casa Blanca. De hecho, en el transcurso de la campaña electoral, tanto la administración Clinton como los inversionistas extranjeros manifestaron de manera clara sus preferencias por el candidato que resultó vencedor. El nuevo presidente, por su parte, se comprometió con los distintos puntos de la agenda norteamericana para Colombia, entre los cuales sigue siendo prioritaria la lucha contra el narcotráfico.

Aparte del narcotráfico, los grupos guerrilleros también han sido un factor fundamental de violencia y desestabilización en el país. Al igual que los del resto del continente, éstos surgieron en el contexto de la influencia de la Revolución Cubana. Pero, a diferencia de la mayoría de dichos grupos, en Colombia la guerrilla se ha venido fortaleciendo década tras década. Las organizaciones guerrilleras más fuertes en el país son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC y el Ejército

de Liberación Nacional ELN.² Hay que señalar que la fuerte ofensiva en contra de los carteles de la droga les proporcionó a los principales grupos guerrilleros el respiro que necesitaban para fortalecerse y expandir su influencia en prácticamente todas las regiones de Colombia.

En los últimos tiempos las guerrillas están empeñadas en la consolidación de amplios territorios estratégicos. Si bien siguen ejercitando el terrorismo, ahora identifican el ámbito municipal como el escenario propicio para el incremento de su poder, por lo que se han concentrado en el manejo de gobiernos locales. En el marco de las políticas de descentralización, tratan de imponer planes de desarrollo municipal que les garanticen recibir de los contratistas un porcentaje del costo de las obras públicas. Muestra de ese interés en lo local fue la intensificación de las actividades guerrilleras durante la campaña electoral del 26 de octubre de 1997 para elegir autoridades regionales. Su saldo trágico fue un gran número de candidatos asesinados, amenazados o secuestrados.

Para oscurecer aún más el panorama de la violencia colombiana, durante las dos últimas décadas se han venido generalizando las llamadas organizaciones paramilitares que imparten justicia privada, como consecuencia de la incapacidad del Estado para cumplir con sus funciones esenciales en partes considerables del territorio nacional. Se sabe que estas organizaciones tienen vínculos con los narcotraficantes y con sectores de las fuerzas militares, y que en sus inicios recibieron entrenamiento de mercenarios israelíes y británicos en asesinato, secuestro y fabricación de sofisticados carro-bombas de control remoto (*Los Angeles Times*, 1991).

A partir de 1995 estos grupos pasaron a la ofensiva, con el objetivo ya no sólo de frenar el avance guerrillero sino de replegar a la guerrilla a sus lugares más históricos (De Francisco, 1997, p. 6A). De esta forma, los grupos paramilitares han llegado a ocupar territorios que antes controlaban las FARC. Primero fue el Magdalena Medio, Córdoba, Antioquia y Chocó, pero más recientemente la ofensiva se ha centrado en Cundinamarca, los Llanos Orientales y el Sur del país.

2 En 1995 las FARC tenían aproximadamente 7.000 hombres y 60 frentes, en tanto que el ELN contaba con 3.000 hombres y 32 frentes. De continuarse con los ritmos de crecimiento y expansión de la última década, en poco más de cinco años la guerrilla podría tener cerca de treinta mil hombres en armas y alrededor de trescientos frentes de combate irregular (Rangel, 1995:129).

De acuerdo con algunas fuentes, en la actualidad en más del 50% de los municipios colombianos se considera que “hay presencia” guerrillera, y en cerca de una cuarta parte de ellos se han detectado actividades de narcotráfico o actuaciones de grupos paramilitares (Rubio, 1997, p. 14-15). Lo cierto es que estos últimos operan libremente en áreas altamente militarizadas y han ampliado considerablemente sus operaciones, hasta el punto de que en noviembre de 1997 se alcanzó la escandalosa cifra de cinco masacres en una semana.

Un factor adicional que agudizó la confrontación entre grupos paramilitares y guerrilleros es la participación de éstos en el negocio de la droga. Hay evidencias de que las FARC manejan directamente el cultivo de coca y los laboratorios para su procesamiento. El trabajo de la guerrilla parece ser más fuerte en las fases iniciales de la industria (cultivo y procesamiento), que en la refinación y distribución y ello sucede en regiones como Meta, Vichada, Vaupés, Guaviare, Caquetá y Putumayo. Es un hecho que las dieciocho zonas principales del país donde se cultiva coca, amapola y marihuana están bajo control directo de las guerrillas y que los narcotraficantes les pagan por protección, envíos, laboratorios, pistas clandestinas y exportación.

La Comisión Andina de Juristas considera preocupante el creciente recurso a la justicia privada en Colombia. Lo describe como formas “tempranas y generalizadas de privatización”, cuya incidencia en el país es enorme (1991:133). Además de los grupos paramilitares patrocinados y entrenados por los narcotraficantes, una amplia variedad de instituciones que imparten justicia privada operan a todo lo largo del territorio nacional. Se incluyen los sicarios o asesinos a sueldo y los grupos de limpieza social, cuyas víctimas son ex-convictos, ladrones, prostitutas, mendigos, homosexuales y miembros de los sectores más bajos de la sociedad. Es una situación en la que diversas formas de violencia se sobreponen unas a otras (Melo, 1990, p. 487).

El problema del desplazamiento forzoso de la población civil se ha agravado notoriamente en los dos últimos años como resultado del creciente enfrentamiento de los paramilitares y los guerrilleros en amplias zonas del territorio nacional.³ Igualmente, estas dos fuerzas irregulares

3 De acuerdo con un informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), entre el segundo semestre de 1994 y el primero de 1998 fueron desplazadas 726.000 personas, miembros de comunidades que se rehusaron a tomar partido en el conflicto armado (*El Tiempo*, 1998, p. 8A).

libran una batalla por el control del espacio aéreo. Los primeros están empeñados en romper los corredores que utiliza la guerrilla, que son de vital importancia para ella en el transporte de armas y alimentos.

Con el análisis anterior se entiende por qué el Estado colombiano no ha podido consolidar el monopolio de la fuerza en el territorio nacional. Según un estudio reciente, los gastos ocasionados por la violencia en Colombia representaron entre 1991 y 1994 el 32% de la inversión pública nacional, el 12% de la producción agropecuaria y cerca del 2% del PIB tota (Echandía, 1997). Otro estudio del Departamento Nacional de Planeación, presentado en la asamblea del BID celebrada en marzo de 1998 en Cartagena, plantea que la guerra con los grupos subversivos le costó a Colombia 20.000 millones de dólares y 16.000 muertos entre 1991 y 1996 (*Portafolio*, 1998, p. 4). En palabras de Alfredo Rangel, “la intensificación del conflicto y su degradación están resultando incontrolables para un Estado que se ha visto desbordado y se limita tan sólo a ser un espectador de la confrontación y condenar, eso sí enfáticamente, todas las barbaries que en ella ocurren, sin que pueda ni prevenirlas, ni castigarlas” (*Portafolio*, 1998, p. 4) (*El Tiempo*, 1997, p. 6A).

Como consecuencia de esta escalada de violencia, la búsqueda de la paz se convirtió en un clamor nacional. En julio de 1998 se celebró una reunión entre los dirigentes del ELN y algunos representantes de la sociedad civil en Mainz, Alemania, con el auspicio de las autoridades y el clero de ese país y se puso en marcha un proceso de discusión con este grupo. Sin embargo, con el cambio de gobierno este proceso se vio interrumpido y sólo se reactivó durante los primeros meses del 2000.

Pese a la agudización del conflicto armado y a la proliferación de los atentados por parte de las FARC, se viene desarrollando un proceso de negociación con este grupo. Sin duda, la administración Pastrana le ha dado prioridad a las relaciones con este grupo insurgente, el más importante del país. Pero este proceso se adelanta también con la aprobación expresa del gobierno norteamericano, que le ha colocado como objetivo prioritario la campaña de sustitución de cultivos, inscribiéndolo, de esa forma en la lucha contra las drogas. En noviembre de 1998 se realizó el despeje militar de cinco municipios del país por parte del gobierno, con un territorio de 42.000 Km². Esta fue una condición impuesta por el grupo insurgente para iniciar las conversaciones a partir del 7 de enero de 1999. Los municipios despejados quedaron de hecho bajo la autoridad guerrillera.

Sin embargo, el entusiasmo que se generó inicialmente en torno a la búsqueda de la paz ha venido dando paso a una actitud cada vez más escéptica por parte de los diversos sectores políticos y sociales, así como de la población en general, en la medida en que el desarrollo del proceso ha ido acompañado de una escalada en las emboscadas y prácticas terroristas por parte de la guerrilla. Igualmente, se viene presentando también en importantes sectores una justa preocupación por la soberanía y la integridad territorial del país, ante lo que se percibe cada vez más como una posible “balcanización” del conflicto. Como ya se señaló, Estados Unidos ha venido participando de manera clara en el proceso y no oculta su interés en imponer condiciones con el fin de obtener ventajas del mismo.⁴

5.2.2. La situación económica

Al igual que los demás países de la región, Colombia ha venido adoptando los programas de ajuste estructural recomendados por las instituciones financieras internacionales. Aunque la administración de Virgilio Barco (1986-90) dio los pasos iniciales en el proceso de apertura económica y de “modernización” del Estado, fue sólo el gobierno de César Gaviria (1990-94) el que puso en práctica de una manera coherente el conjunto de estas reformas. Su profundización les ha correspondido a la administración de Ernesto Samper (1994-98) y más recientemente a la de Andrés Pastrana (1998-2002).

Si bien en la década del ochenta Colombia logró sustraerse en alguna medida a la crisis económica que afectó a los demás países latinoamericanos, su deuda externa sí se ha venido incrementando de manera notoria en los últimos años. Mientras en 1988 su monto se elevaba a 16.000 millones de dólares, en el segundo trimestre de 1999 equivalía a 34.034 millones de dólares.

Sin embargo, en la década del noventa se registró una modificación frente al período anterior en lo que respecta al endeudamiento público.

4 En febrero de 1998 el Departamento de Estado reunió en Houston, Texas, a un grupo de colombianos para hablar de la paz, en lo que fue bautizado como Proyecto Houston. En mayo se dio una reunión similar de seguimiento del proyecto en la ciudad de Cartagena. Pero lo más importante sin duda fue una serie de reuniones efectuadas en Costa Rica, en las que participaron representantes del gobierno de Estados Unidos, Colombia y las FARC, para ponerse de acuerdo en torno al desarrollo del proceso de paz con esta organización guerrillera.

Mientras que en los ochenta el financiamiento se dio a través del crédito externo, en la década siguiente el financiamiento se ha realizado principalmente por intermedio del crédito interno. Si bien es cierto que prácticamente la totalidad de los departamentos y el 80% de los municipios acusan problema de deuda con el sistema financiero internacional, en el Estado central el problema principal de la deuda reside en los bonos de deuda interna, conocidos como TES. Dos tercios del servicio de deuda de la Nación lo constituye el pago de estos bonos, en tanto que el tercio restante está compuesto por el servicio de la deuda externa (Giraldo, 1999, p. 30). El sector financiero del país se ha visto muy beneficiado, en la medida en que ha contraído préstamos en el exterior, a unas tasas de interés más bajas, para otorgárselos al Estado en calidad de préstamo, a unas tasas de interés mucho más altas. En consonancia con ello, el peso del crédito externo adquirido por el sector privado se ha incrementado de manera continua. Mientras en los primeros años de la década de los ochenta el gobierno respondía por el 86% del total, ahora sólo tiene el 55%, en tanto que el sector privado ha crecido hasta colocarse en un 46%.

En cuanto al presupuesto del año 2000, presentado por el Gobierno como el “Presupuesto de la verdad”, su monto total es de 46,6 billones de pesos y se financia de la siguiente manera: 21,3 billones con ingresos corrientes de la nación; 19 billones con recursos de capital; 2,8 billones con rentas parafiscales y otros fondos especiales y 3,5 billones con recursos de establecimientos públicos del orden nacional. La inversión pública para esta vigencia, estimada en \$4,1 billones de pesos, es cuatro veces menor que el monto dispuesto para el servicio de la deuda pública y casi seis veces inferior a lo dispuesto para los gastos de funcionamiento. La inversión del gobierno central se reducirá en un 21% con respecto al año anterior (*El Espectador*, p. 4B).

En contraste con esta situación, el Estado colombiano pagará este año por sólo intereses siete billones de pesos. El propio Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, advirtió sobre un aumento considerable, de cerca del 41%, en los pagos por este concepto. Se estima que los intereses de deuda externa en el 2000 equivaldrán a 2,1 billones de pesos, lo que representa un crecimiento del 50% frente al año anterior. Por su parte, los intereses de la deuda interna este año totalizarán 4,6 billones de pesos. Mientras que el 32% de los presupuestos de 1998 y 1999 se asignó al

servicio de la deuda, en el año 2000 este rubro equivale al 36,2% del presupuesto, según datos presentados por el mismo gobierno.⁵

Durante los últimos años las instituciones financieras internacionales han venido insistiendo en la necesidad de reducir el déficit fiscal y sanear las finanzas públicas, aumentar el ritmo de las privatizaciones y mejorar las condiciones para la inversión extranjera, especialmente en los sectores petrolero y de comunicaciones. El BID considera que Colombia es un país de reformas incompletas que pasó de ocupar el primer lugar de la región en ese aspecto durante los ochenta, al puesto quince en 1997 (Lora, 1997, 10A). El sector más crítico, según esta entidad, es el de la legislación laboral, campo en el cual las reformas han sido muy tímidas. De otra parte, se insiste también en la necesidad de avanzar en la descentralización en materia de educación y en entregarle mayores responsabilidades a los municipios y a las organizaciones comunitarias, al tiempo que se reducen las transferencias del Estado a las entidades territoriales (BID, 1997).

En los inicios del año 2000, tras una década de apertura económica, el país registra una recesión económica sin precedentes. Las actividades productivas fundamentales, la agricultura y la industria, atraviesan por una profunda crisis. En lo que respecta a la primera, durante este período se han dejado de cultivar un millón de hectáreas, en tanto que las importaciones de alimentos pasaron de 1'233.735 toneladas al comenzar la década a 5'710.742 toneladas en 1998 (*Portafolio*, 1999, p. 7). Ello ha representado la ruina de los principales renglones agrícolas del país, pero en especial el de los cereales, el algodón y el café. Por su parte, el país ha registrado un continuo proceso de desindustrialización durante el último decenio, lo que ha incidido de manera definitiva en el alto índice de desempleo. En 1999 el desempleo ascendió a 20,1 %, una tasa considerada como histórica (*El Tiempo*, 1998, 1B), (*Portafolio*, 1999, p. 6).

En medio de este panorama de crisis, el 20 de diciembre de 1999 el Gobierno de Pastrana suscribió un “Acuerdo de Facilidades Extendidas” con el Fondo Monetario Internacional. Este acuerdo contempla el cumplimiento de metas estrictas durante los próximos tres años, encaminadas

5 El dato correspondiente al año 2000 es proporcionado por el actual Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, durante una intervención en el Congreso en julio de 1999. (*El Tiempo*, 1997, 1B).

fundamentalmente a la reducción del déficit fiscal del país. Entre las principales políticas incluidas en el acuerdo están las siguientes (*Portafolio*, 1999, p. 9):

1. Realización de una reforma tributaria que amplíe la base de tributación, evite la evasión y reduzca los gastos del sector público. Se contempla un incremento en los impuestos indirectos y una reducción en el impuesto de renta y eliminar el impuesto a la remisión de utilidades al exterior a partir del 2001.
2. Creación de un fondo público de pensiones territoriales y el ordenamiento del gasto corriente de las regiones. Igualmente, se adelantará una reforma constitucional que reduzca las transferencias a las entidades territoriales.
3. Realización de una reforma pensional que incremente la edad de la jubilación para hombres y mujeres.
4. Privatización del sector eléctrico y de las entidades financieras públicas.

5.2.3. La situación social

Al igual que los demás países latinoamericanos, Colombia ha experimentado en los noventa un deterioro en su tradicionalmente inequitativa distribución del ingreso. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, los 6,5 millones de personas que viven en situación de pobreza crítica, correspondientes al 18% de la población, están en esas circunstancias porque solo tienen acceso al 3,6 por ciento del total del ingreso del país. Entretanto, el 10% de la población más rica recibe el 40% del ingreso nacional y el 20% de los hogares más pudientes se queda con cerca del 55% de dicho ingreso (*El Tiempo*, 1995, p. 10C). Según datos más recientes del Gobierno colombiano, en 1999 el 55% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Igualmente, en el mismo año, veintiuno de cada cien colombianos no tenían cómo costear la canasta básica de alimentos (*La República*, 2000, 6A).

Señalemos que para enfrentar la crisis social, en todos los países de la región se han puesto en marcha “agendas sociales”, de corte netamente asistencialista, cuyo instrumento central son los llamados Fondos de Inversión Social (FIS), diseñados como mecanismos de alivio temporal de los efectos más devastadores del ajuste estructural. Esta nueva política

social se centra en cuatro estrategias centrales: focalización, descentralización, participación ciudadana y privatización. La focalización consiste en “concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa con el que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha” (Cepal, 1995, p. 13). Esta estrategia se plantea como substitutiva del principio de cubrimiento universal por parte del Estado, con el objeto de alcanzar eficiencia en la asignación de recursos escasos.

En el caso de Colombia, esta estrategia social se adelanta fundamentalmente a través de la Red de Solidaridad Social, creada en 1994 por el gobierno de Ernesto Samper, con el propósito de coordinar y fortalecer los programas tradicionales de educación, salud, seguridad social, empleo, formación vocacional y vivienda. Es un programa que combina las iniciativas del Estado, el sector privado, los grupos comunitarios y las ONG, en lo que respecta a la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, en una evaluación de los resultados del Plan de Desarrollo del gobierno anterior, el Consejo Nacional de Planeación planteó fuertes críticas a la política social y por tanto a los resultados de la Red de Solidaridad Social. Durante la pasada administración la pobreza en Colombia no sólo aumentó del 48 al 57%, sino que la inversión social se desvió a otros fines (Sarmiento, 1997, p. 72). En lo que respecta a la actual administración, si bien no se han hecho evaluaciones formales de su política social, si existe consenso en torno al progresivo deterioro social resultante de la puesta en práctica de las políticas de ajuste fiscal y recorte de la inversión pública.

De otra parte, la Ley 60 de 1993, conocida como Ley de Competencias y Recursos, prevé la focalización de los servicios sociales. Para ello el CONPES⁶ define cada tres años los criterios que deben seguirse para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales. Los responsables de la administración pública deben contar con mecanismos técnicos y objetivos que garanticen una total transparencia en la determinación de las necesidades reales de los potenciales beneficiarios, con el fin de evitar inequidades y favoritismos en la asignación de los beneficios. Existen tres tipos de focalización: por programas, geográfica e individual, familiar o por hogar. Sin embargo, dada la escasez de recursos en

6 Consejo de Política Económica y Social, máxima autoridad económica del país.

comparación con la magnitud y complejidad de los problemas y necesidades sociales, la experiencia de los distintos municipios muestra que se viene generando una competencia extrema entre los beneficiarios, dando lugar a formas renovadas de clientelismo.

Para la clasificación socioeconómica de los beneficiarios de la focalización individual, familiar o por hogar se diseñó el Sistema de Beneficiarios de Programas Sociales, más conocido como SISBEN. Este sistema está constituido por un conjunto de principios y procedimientos que han de permitir a las entidades territoriales contar con la información socioeconómica para focalizar el gasto social. Se postula como un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de selección de posibles beneficiarios de programas de servicios sociales. Para financiar la puesta en marcha del SISBEN en los municipios el Conpes Social UDT-031 del 10 de febrero de 1995 autorizó que se emplearan recursos de la participación en los ingresos corrientes de la nación.

De otro lado, la estratificación socioeconómica es una herramienta que permite clasificar a la población de una localidad, municipio o distrito en estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares. Había sido utilizada para establecer tarifas diferenciales de los servicios públicos domiciliarios. Pero a partir de la expedición de las normas reglamentarias de la Ley 60 de 1993 la estratificación puede utilizarse como instrumento para la focalización de programas sociales y para el otorgamiento de subsidios en las áreas de salud, educación, vivienda y agua potable.

En desarrollo de lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto en los decretos 2167 de 1992 y 2220 de 1993, el Departamento Nacional de Planeación diseñó la metodología para la estratificación socioeconómica para cabeceras municipales y áreas rurales. Para el primer caso, se basa en la aplicación de formularios que registran las características físicas de las viviendas mediante un censo de manzanas, cuadras o viviendas individuales, según se trate de municipios clasificados como grandes (tipo 1), medianos y pequeños (tipo 2) y muy pequeños (tipo 3). Los factores considerados para la estratificación tienen que ver con las características físicas de las viviendas y su entorno, la disponibilidad de servicios públicos y el estado de las vías adyacentes, entre otros factores.⁷

7 Puede observarse que esta clasificación no tiene nada que ver con las seis categorías de municipios establecidas por la Ley 136.

Por su parte, en las zonas rurales, aparte de las características de la vivienda, se tiene en cuenta la extensión y uso del predio en el que se encuentra ubicada, así como el grado de acceso y disponibilidad de infraestructura de la vereda circundante. La estratificación resulta de la combinación de los índices de desarrollo veredal (IDDV), índices de unidades agrícolas familiares (IUAF) y el índice de vivienda (IV).

Por último, la Ley 142 de 1994, reglamentada mediante el decreto 1538 de 1996, estableció la estratificación socioeconómica para el pago de los servicios públicos domiciliarios y definió la metodología que deben aplicar las autoridades municipales para este efecto. La ley estipula la eliminación progresiva de todos los subsidios a los servicios públicos.

5.2.3.1. La situación de la salud pública

La Ley 100 de 1993, mediante la cual se reformó la salud y la seguridad social en Colombia, estableció dos regímenes: el contributivo y el subsidiado. El primero descansa en la cotización de los trabajadores y los grupos de la población con capacidad de pago, quienes deben afiliarse obligatoriamente al sistema mediante el pago de cotizaciones. Al segundo ingresan aquellos sectores indigentes o que no tienen capacidad de pago.

Los afiliados al régimen contributivo tienen la libertad de escoger cualquier institución que obtenga certificación oficial como Empresa Promotora de Salud (EPS). Puede ser una organización privada, pública o comunitaria, que cumpla con unos requisitos específicos, establecidos por la ley. Las principales funciones de las EPS son la afiliación de los colombianos al sistema, la movilización básica de recursos financieros, la promoción de la salud y el manejo del riesgo de enfermedad de sus afiliados y la organización de la prestación de los servicios de salud. Como funciones complementarias tendrán la administración de incapacidades, los servicios de salud por Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional (ATEP) y la organización de planes complementarios de salud (Minsalud, 1994:30). Las EPS deberán competir por sus afiliados, a quienes se les ofrece el Plan Obligatorio de Salud (POS).

La reforma establece que las EPS contraten la prestación de los servicios de salud con las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). Estas son básicamente los hospitales, consultorios, laboratorios y demás centros de servicios de salud, además de los profesionales que agrupados o individualmente ofrezcan sus servicios.

La Ley 100 establece además que los hospitales públicos se transformen en Empresas Sociales del Estado (ESE), regidas por el derecho privado en materia contractual, y las convierte en entidades públicas descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Igualmente, las ESE deben estar orientadas por el criterio de eficiencia, definida como la mejor utilización de recursos técnicos, humanos, materiales y financieros, con el fin de mejorar las condiciones de salud de la población atendida (Minsalud, 1994, p. 268). Dentro de sus objetivos está garantizar, mediante un manejo gerencial adecuado, su rentabilidad social y financiera. Esto lleva a los hospitales públicos a competir en igualdad de condiciones con las entidades privadas de salud en cuanto a la celebración de contratos de prestación de servicios con las EPS. La mayoría de los ingresos del hospital debe provenir de estos contratos y el hospital debe incrementar sus rentas propias, pues de ello depende su supervivencia.

En lo que respecta al régimen subsidiado, quienes ingresan a él reciben subsidios totales o parciales, los cuales se financian con dos recursos fundamentales: las transferencias de la nación a los departamentos y municipios, y el Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, que a su vez se nutre con una contribución equivalente a un punto de la cotización de los trabajadores del régimen contributivo que ganen más de cuatro salarios mínimos, y de aportes de la nación.

Aparte de las modificaciones introducidas por la Ley 100, el sector salud se ha visto afectado igualmente por el proceso de descentralización. Así, la Ley 60 de 1993, en materia de atención de salud, ratifica la Ley 10 de 1990, según la cual los municipios son responsables de la atención de primer nivel y los departamentos participan en su financiación y son responsables de los niveles superiores de atención. La municipalización, afianzada por esta ley, se orienta a la conformación de pequeños y exclusivos sistemas de salud locales, con el consecuente traslado de la responsabilidad de la nación al municipio. Además de la organización del nivel primario de atención, las funciones otorgadas al municipio incluyen el cuidado del saneamiento ambiental, el manejo del acueducto, alcantarillado y los mataderos (Araujo, 1992, p. 114).

Los lineamientos básicos de la reforma de salud también tuvieron sustento en la Constitución. En su definición de un nuevo ordenamiento jurídico, institucional y social del país, la Carta de 1991 estableció la Seguridad Social como un derecho irrenunciable de los habitantes del territorio nacional y como un servicio público obligatorio, cuya organización debe

hacerse conforme a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia (Art.48). Pero al mismo tiempo estableció que en su prestación pueden concurrir agentes públicos y privados, y que los servicios deben ser organizados en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad (Art.49).

Acorde con el criterio de focalización, el subsidio a la oferta, consistente en la financiación por parte del Estado de los hospitales públicos, es reemplazado por el subsidio a la demanda, que se le otorga a aquellas personas que no tienen ingresos. La identificación de las personas que deben recibir subsidio se realiza mediante la aplicación del SISBEN, mecanismo al cual ya nos referimos. Así, se busca detectar a las personas pertenecientes a los estratos 1 y 2, así como a los sin estrato.

Un balance preliminar sobre el funcionamiento del régimen subsidiado y la aplicación del SISBEN, tanto para salud como para pensiones, muestra serios problemas. El primero de ellos es de índole financiera. El continuo recorte del gasto público ha afectado directamente a este sector. En 1997 el Ministerio de Hacienda redujo en un 50% los recursos que debía asignar del presupuesto nacional al sistema de salud y de 1998, estipuló que de 1998 en adelante el recorte equivaldría a un 75%. Aparte de ello, en la mayoría de los municipios ni siquiera se realiza apropiación presupuestal para adelantar el proceso de identificación de los beneficiarios potenciales.

5.2.3.2. Organizaciones sociales

A juzgar por las cifras, el panorama de la sociedad civil organizada en Colombia parece ser muy completo y variado. En 1992 existían en el país 5.437 ONG; 42.582 Juntas de Acción Comunal JAC; 2.817 sindicatos, con 912.208 afiliados; 3.984 cooperativas con 1.537.000 asociados; 198 gremios económicos; 400 organizaciones ambientalistas; 450 organizaciones de viviendistas; 20 asociaciones departamentales de organizaciones de mujeres con 18.000 integrantes; organizaciones indígenas en un 80% de las comunidades y aproximadamente 150 organizaciones de comunidades afroamericanas.⁸

Dentro de esta pléyade de organizaciones, especial atención merece el llamado Consejo Gremial Nacional, entidad que agrupa a los distintos

8 Investigación acerca de la dimensión, historia y marco legal del llamado tercer sector, coordinada por la Universidad de Johns Hopkins (De Brill, 1997, p. 10).

gremios económicos y de hecho se constituye en el órgano máximo de representación del sector privado. Esta organización ha venido pronunciándose y participando activamente en los asuntos cardinales que conmueven al país, desde la política económica hasta las negociaciones de paz. Sin embargo, su protagonismo político y su peso en las decisiones que adopta el gobierno se han visto menoscabados en los últimos años por el deterioro de la situación económica, que ha afectado sus intereses.

Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, tiene la representatividad del 80% de la población indígena del país, calculada en un millón de personas aproximadamente. Esta entidad tiene como objetivo central la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en especial de su territorio, cultura y autonomía. La presencia indígena en la vida política nacional ha adquirido alguna relevancia, en la medida en que la Constitución de 1991 les otorgó dos curules permanentes en el Congreso, que son elegidas por circunscripción especial.

Señalemos que el clima generalizado de violencia y desintegración social que vive el país ha limitado de manera considerable la actividad de buena parte de estas organizaciones de la sociedad civil, en especial las que operan en las llamadas “zonas rojas”. A menudo estas organizaciones se encuentran en el fuego cruzado entre los agentes de la guerra, lo que pone en peligro no sólo su existencia sino la vida misma de sus integrantes. Para el caso de los sindicatos la situación ha sido aún más grave, en la medida en que el Estado ha utilizado la lucha contra la violencia como pretexto para penalizar la protesta social legítima (Ahumada, 1996).

5.3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

5.3.1. Descentralización y situación financiera de los municipios

El proceso de descentralización en Colombia se inició a partir de la década del ochenta, con medidas como la elección de autoridades subnacionales y el traslado de recursos y competencias del gobierno central a las entidades departamentales y municipales.⁹ En cuanto a las

9 El Acto Legislativo No.1 de 1986 estableció la elección popular de alcaldes y la Ley 12 del mismo año dispuso la cesión del 30 por ciento del impuesto a las ventas a los municipios y casas departamentales de previsión social. El Decreto-Ley 77 de 1987, por su parte, estableció las competencias descentralizadas a los municipios, la Ley 10 de 1990 las competencias de salud y la Ley 29 de 1990 estableció las competencias en educación (Amézquita, 1998, p. 2).

fuentes de recursos de estas entidades, se establecieron los siguientes mecanismos: transferencias determinadas por la Constitución política mediante los artículos 356 (situado fiscal) y 357 (participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación); igualmente, se reglamentaron los fondos de cofinanciación, las regalías, los recursos propios, de endeudamiento y los procedentes de privatizaciones. Los cuatro primeros ya estaban contemplados en la Constitución anterior.

Dado que la Constitución establece que el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales dirigirán el gasto social a la población más pobre y vulnerable, más del 60% de las transferencias para inversión social en los entes subnacionales se asignan en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (art. 357). Igualmente, se establece el criterio de la economía neoclásica de subsidio a la demanda, a cambio del subsidio a la oferta.

Es claro que a partir de lo contemplado en la Constitución del 91 los entes territoriales se endeudaron por encima de sus capacidades, llevando a muchos de ellos a la quiebra técnica. La Ley 358 de 1997 o Ley de endeudamiento territorial, promulgada con el fin de corregir esta situación, estableció que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Esta ley entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones¹⁰. La misma ley define unos límites al endeudamiento, los cuales suelen compararse con un semáforo —usualmente la ley se conoce como “ley de los semáforos”— de acuerdo con el impacto (moderado, intermedio o crítico) de la deuda en las finanzas, y establece lo siguiente:

- Semáforo verde: se asume que existe plena capacidad de pago cuando los intereses causados y pagados, incluyendo los del nuevo empréstito, no superan el 40% del ahorro operacional y la relación saldo de deuda/ingresos corrientes es menor o igual al 80%.
- Semáforo amarillo: ocurre cuando los intereses causados y pagados, incluyendo los del nuevo empréstito, superan el 40% del ahorro

¹⁰ El ahorro operacional es el resultado de restar de los ingresos corrientes los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas.

operacional, sin exceder el 60%, y siempre que la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes sea superior al 80%.

- Semáforo rojo: se presenta cuando la entidad subnacional sobrepasa el 60% de la relación interés/ahorro operacional, o cuando el saldo de la deuda supera el 80% de los ingresos corrientes, o cuando la entidad no tiene ahorro operacional.

En lo que hace a otros recursos de financiación, la Ley 141 de 1994 creó el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión de Regalías y regula el derecho del Estado a percibir las por la explotación de recursos naturales no renovables, además de establecer las reglas para su liquidación y distribución. Con recursos del Fondo se han de financiar proyectos regionales de inversión que en los planes de desarrollo de las entidades territoriales estén catalogados como prioritarios y, además, se busca promover el desarrollo de la minería y la preservación del medio ambiente. Por medio de la Comisión, que es una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, se controla y vigila la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones.

A comienzos del siglo XXI la gran mayoría de los departamentos y municipios del país atraviesa por una aguda crisis financiera, como consecuencia de una deuda que asciende a \$4 billones de pesos. El gobierno central se ha negado a nacionalizar la deuda pero se comprometió a avalar los nuevos créditos que contraten las gobernaciones y alcaldías, siempre que estén encaminadas a financiar el ajuste fiscal, es decir, a reducir su nómina (*La República*, p. 3).

Frente a esta situación, se han formulado dos explicaciones opuestas. De un lado están el gobierno central y los economistas más ortodoxos, quienes atribuyen la crisis a una supuesta falta de previsión y ahorro de las entidades territoriales, al incremento de los cargos burocráticos y a la corrupción; por tanto, para ellos la solución no es otra que reducir los gastos mediante el recorte del empleo al nivel de los municipios y departamentos, lo mismo que el combate a la corrupción (*El Tiempo*, 1999, p. 11B).

La otra explicación, que es la que defendemos en el presente trabajo, señala que la crisis financiera de las entidades territoriales (departamentos y municipios) es consecuencia directa de dos factores principales. El primero es la forma como se puso en práctica el proceso de descentralización, trasladándole a los municipios y departamentos la mayor parte de las obligaciones en salud y educación, sin incrementarles proporcional-

mente las transferencias de recursos financieros procedentes del Estado central. Tampoco se tuvo en cuenta que la gran mayoría de las entidades territoriales no estaba en capacidad de atender dichos compromisos ni de generar los recursos propios suficientes para hacerlo. De hecho, se ha venido dando una reducción notoria de las transferencias hacia los departamentos y municipios. En 1999 su monto alcanzó apenas un 50% de lo que contempla la ley. Ello le impide a las entidades territoriales cumplir con los compromisos adquiridos, agravando el déficit fiscal y la situación social (*Portafolio*, 1999, p. 10). Ante tan difícil situación, municipios y departamentos han venido haciendo uso de las facultades que les otorgó la Constitución para recurrir al crédito, y algunos lo han hecho hasta límites insostenibles, por lo que se encuentran prácticamente hipotecados al sistema financiero, que les ha otorgado préstamos a elevadas tasas de interés (*El Tiempo*, 1999, p. 7A).

El segundo factor importante que explica la crisis fiscal de los municipios tiene que ver con las políticas macroeconómicas que se aplican a nivel nacional. Estas políticas se centran en la reducción del gasto público, la disminución de las transferencias del Estado central hacia las regiones y el recorte de las regalías petroleras. Así por ejemplo, la Ley 344 de 1996, conocida como Ley de Racionalización del Gasto Público, que como su nombre lo indica busca disminuir el gasto público, derogó el artículo 221 de la Ley 100, que establecía la financiación del régimen subsidiado de salud y con ello eliminó el porcentaje que debía aportar el Estado a este régimen.

Pero un recorte todavía más drástico del gasto público se está llevando a cabo actualmente, en cumplimiento del acuerdo suscrito por el gobierno colombiano con el Fondo Monetario Internacional. Como porcentaje del PIB, se proyecta una reducción del gasto público del 15,6% en 1999, a 14,1% en el año 2000 y a 13,4% en el 2002. Se plantea igualmente, como uno de los puntos centrales del acuerdo, la realización de una reforma constitucional que reduzca en términos reales las transferencias de recursos a los departamentos y municipios (*Portafolio*, 1999, p. 9).

Los cuatro municipios más grandes del presente estudio: Barrancabermeja, Tuluá, Facatativá y Acacías presentan un considerable déficit fiscal que los ha obligado a reducir la inversión pública y social. Samacá, el municipio más pequeño de los considerados en este estudio, es el único que en 1998 tuvo unos gastos inferiores al presupuesto municipal y por tanto, no registra déficit financiero.

De ahí que la crisis fiscal haya afectado de manera notoria la inversión en salud y educación y así se evidencia en la gran mayoría de las entrevistas a personas relacionadas con dichos sectores en los distintos municipios. Llama especialmente la atención la difícil situación financiera que atraviesan los hospitales de cuatro de los municipios estudiados, debido fundamentalmente a la puesta en práctica de la Ley 100 en lo que tiene que ver con la conversión de los hospitales en Empresas Sociales del Estado, que deben ser capaces de autofinanciarse con base en consultas.

Por último, señalemos que al igual que en los demás países de la región, en el contexto de la agenda neoliberal la descentralización se presentó como parte de una política encaminada a democratizar los procesos de toma de decisiones y a darle mayor autonomía a las entidades territoriales. Sin embargo, en la práctica, ha significado ante todo trasladarle responsabilidades financieras a los niveles departamental y municipal, con el fin de debilitar al Estado central y aliviarlo de las funciones que venía cumpliendo en materia social. A continuación, analizaremos con más detalle cuál es la situación fiscal de cada uno de los municipios estudiados, en el contexto de la descentralización.

5.3.1.1. Barrancabermeja

Las principales fuentes de ingresos corrientes del municipio de Barrancabermeja son: el impuesto de industria y comercio, que en 1994 representó el 59,4%; la transferencia por ingresos corrientes de la nación, equivalente al 20,27%; las regalías petroleras, con el 9,2% y el impuesto predial, con una participación del 7,07%. Los recursos obtenidos mediante crédito representaron en ese año el 15,27% del total de los ingresos. Llama la atención que la participación de las regalías en los ingresos corrientes del municipio viene reduciéndose porcentualmente año tras año (1990: 16,3%; 1991: 15,2%; 1992: 12,6%; 1993: 8,6%; 1994: 9,2% y 1995: 9,4%). Sin embargo, el total de los aportes de Ecopetrol por impuesto de industria y comercio y regalías al municipio de Barrancabermeja sigue siendo fundamental. En 1996, la suma de los ingresos del municipio fue de \$35.312 millones de pesos, de los cuales el 37,4%, es decir, \$13.215 millones de pesos, provenían de los aportes de Ecopetrol. Según la actual administración, el alto grado de dependencia con respecto al impuesto de industria y comercio produce el llamado efecto de pereza fiscal, pues el 90% de dicho recaudo lo paga un sólo contribuyente (Plan de Desarrollo, 1998, p. 26).

De acuerdo con el diagnóstico elaborado por el Plan de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), en los municipios de la región del Magdalena Medio la mayor parte de los recursos de cofinanciación no responden a la gestión directa de alcaldes y comunidades, sino a la intermediación de los políticos. Así, en promedio un 70% de estos recursos viene con destinación específica, por lo general para proyectos que no tienen coherencia con los planes de desarrollo, sino que responden más bien a favores y compromisos de índole politiquera (Vargas Hernández, 1996, p. 31-34).

En 1994 el presupuesto de Barrancabermeja fue de \$26.000 millones y se distribuyó en un 46% para funcionamiento, 43,43% para inversión y 10,57% para pago del servicio de la deuda (Gaceta, 1995:9). Cuatro años después, en 1994, el presupuesto del municipio ascendió a \$60.000 millones de pesos.

Barrancabermeja viene afrontando un creciente déficit fiscal, lo que no sólo ha debilitado la inversión sino limitado su capacidad de endeudamiento. Este déficit, que era de \$1.254 millones de pesos en 1994, en 1999 ascendía a más de \$5.000 millones de pesos. Se ha recurrido al crédito bancario, llegando a una situación de endeudamiento cercana al “semáforo rojo”. A finales de 1998 la deuda pública del municipio ascendía a \$25.000 millones de pesos y su servicio a \$7.500 millones anuales.

Pero además de buscar empréstitos con la banca privada, durante los dos últimos años la administración municipal ha recurrido a otros mecanismos constitucionales, tales como la emisión de bonos de deuda pública y su colocación en la Bolsa de Bogotá, en un monto de \$10.000 millones de pesos. Al igual que en la gran mayoría de los municipios del país, la descentralización ha traído un grave problema fiscal, que afecta de manera especial la inversión en salud y educación. Al transferírsele al municipio la atención de los docentes y del personal de salud que antes manejaba el departamento de Santander, en 1997 la administración municipal debió invertir \$15.000 millones de pesos adicionales. Ello llevó a un recorte de los programas en estos sectores.

Aparte del traspaso de responsabilidades financieras en materia de salud y educación, la descentralización como tal, en sus aspectos políticos, no se ha dado en Barranca. Por ello, la actual administración municipal plantea en su Plan de Desarrollo que para el año 2000 “se habrá diseñado, aprobado y puesto en funcionamiento una estructura administrativa y financiera que permita asumir las competencias y recursos en

dirección y prestación autónoma de los recursos de salud y educación” (Plan de Desarrollo, 1998, p. 55).

El Plan de Inversiones denominado “Una Barrancabermeja para todos”, que hace parte del Plan de Desarrollo de la actual administración, asciende en el trienio 1998-2000 a \$180.000 millones de pesos de 1998, de los cuales \$152.749 millones corresponden a la administración central del municipio, \$19.846 millones a sus establecimientos públicos y \$6.394 millones a sus empresas industriales y comerciales. La estrategia que plantea la actual administración para recaudar esos recursos comprende entre otras medidas, la generación de nuevos ingresos mediante el aumento de impuestos, la reducción de gastos de funcionamiento y la refinanciación de la deuda pública. En el ámbito de las empresas de servicios públicos, una de las estrategias que se seguirá para aumentar los recursos es reducir los subsidios al consumo, de acuerdo con lo estipulado por la Ley 142 de 1994 (Plan de Desarrollo de Barrancabermeja, 1998,91-95).

La presente administración se ha trazado como objetivo descentralizar la salud en el municipio, con el fin de que los recursos del municipio, además de las cofinanciaciones con entidades públicas y privadas, financien este sector. Para realizar las obras públicas, como la construcción de la planta de tratamiento de agua, el municipio debe conseguir cofinanciación. Por el otro lado, la construcción de viviendas de interés social se hará con los fondos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación, recursos del sistema nacional de cofinanciación o recursos privados. Finalmente, el municipio tiene como objetivo poner en vigencia la ley 142 en lo referente a la prestación de servicios públicos y recaudo de tarifas por su uso. Todo esto lleva a la conclusión de que el buen desempeño de los proyectos y la prestación de los servicios en el municipio depende altamente de la transferencia de recursos nacionales o de fondos de cofinanciación.

5.3.1.2. Tuluá

En el municipio de Tuluá las transferencias de la nación corresponden aproximadamente a un 40% del presupuesto. En 1996 el recaudo del IVA representó el 26% de los ingresos totales, el impuesto predial participó con un 12% y siguieron en importancia los recaudos de industria y comercio, con un 6,5%. En su conjunto, el rubro de “otros ingresos” es importante, pero sus componentes individuales representan porciones

menores del ingreso. En este rubro se incluyen, por orden de importancia, el impuesto por avisos y tableros, el impuesto por degüello de ganado, la tasa de alumbrado público e ingresos por circulación, entre otros. También son importantes los recursos del crédito, con un 12%.

De acuerdo con “Tuluá en Cifras”, publicación de la Cámara de Comercio de Tuluá, la gestión del sector fiscal del municipio fue dinámica hasta el año de 1996. Se evidenciaba una gran solidez en las finanzas municipales, lo que se materializaba en unos ingresos superiores a los egresos. Además, los recursos de crédito representaban un bajo porcentaje de los ingresos, por lo que la deuda pública del municipio no tenía problemas. Sin embargo, durante los dos años siguientes (1997-98), esta situación financiera favorable se modifica por completo y se registra una caída de aproximadamente un 70% con relación al recaudo de ingresos del año anterior. Gustavo Álvarez Gardeazábal, quien fuera el primer alcalde de elección popular en Tuluá, se concentró en el saneamiento fiscal del municipio y lo logró a costa de incrementar las cargas impositivas, con medidas como la actualización catastral y la sobretasa a la gasolina. Pero a partir de 1998 se registra una disminución considerable en el cobro del predial, debido a la crisis de la actividad económica del municipio y del departamento del Valle del Cauca. También en ese año se conoce el monto de la deuda pública y las obligaciones financieras del municipio, que en ese entonces ascienden a más de \$13 mil millones de pesos (*El Mercurio*, 1998).

5.3.1.3. Facatativá

De los once mil cincuenta y seis millones de pesos de los ingresos proyectados de Facatativá para 1998, los ingresos tributarios representaban el 42,25%, los aportes y participaciones el 40% y los ingresos no tributarios participaron con el 8,21%. Por último, los recursos del balance y los rendimientos financieros representan en conjunto el 9,47%.

Según el Concejo Municipal, el municipio afronta una serie de dificultades financieras: el déficit fiscal acumulado asciende a dos mil cuatrocientos millones de pesos, el pasivo pensional equivale a diez mil millones, el monto del pasivo prestacional es de dos mil trescientos millones y otras obligaciones del municipio (como pagos a entidades bancarias, a la electrificadora y a la caja de previsión Caprecom) suman una obligación de cinco mil quinientos ochenta millones de pesos. La situación financiera del municipio es considerada como crítica, es decir,

correspondiente a semáforo rojo. Esta afirmación se sustenta con los planteamientos del Plan de Desarrollo y las opiniones de algunos funcionarios del municipio. Se señala como un hecho preocupante el recorte a las transferencias que recibe el municipio por parte de la nación, lo que trae como consecuencia la venta de empresas y predios municipales y la creación de nuevos impuestos. La infraestructura administrativa y fiscal con la que cuenta Facatativá en el momento, así como el crecimiento acelerado de la población, hacen que cada vez los recursos propios y asignados sean superados por las necesidades de la región.

Otro factor importante que ha incidido en las dificultades económicas de la actual administración de Facatativá es el legado de la administración precedente, encabezada por tres diferentes alcaldes: el primero fue encarcelado por malos manejos de los recursos municipales; el segundo tuvo un carácter provisional y fue nombrado por la Gobernación del Departamento, enfrentada con el Concejo Municipal, por un período de ocho meses. Por último, el tercero contó con un ciclo de tiempo muy corto para ejercer su mandato. Esta inestabilidad repercutió de manera negativa en la gestión financiera del municipio.

Finalmente, sanciones de tipo económico por parte de la nación, como es el caso de la imposición de multas por el incumplimiento de la aplicación total de la Ley 142 de 1994, han causado una grave fisura a su sistema de finanzas públicas que impide llevar a cabo a satisfacción los programas que requiere la comunidad con apremio. El plan de desarrollo contempla inversiones por valor de 140 mil millones de pesos para los tres años, pero el municipio tan sólo cuenta con 39 mil millones. Entretanto, la deuda asciende a 20 mil millones (Suárez, 1998).

En lo que respecta a Facatativá, los funcionarios y dirigentes entrevistados manifiestan opiniones bastantes desfavorables frente al proceso de descentralización. Aunque rescatan la importancia de la autonomía municipal, afirman que ésta tan sólo se ha dado en el ámbito fiscal, es decir, se les han transferido las obligaciones, los problemas y no los recursos y mecanismos necesarios para impulsar el desarrollo del municipio. Según el Concejo Municipal, este proceso no ha sido acompañado de los recursos suficientes para atender las funciones que le fueron asignadas, aunado al hecho de significar un cambio cultural y de costumbres que es necesario adoptar (Gaceta, 1995, 10).

Por otro lado, algunos funcionarios señalan que el proceso de descentralización no ha logrado separarse de las prácticas clientelistas y burocráticas que han caracterizado a la administración pública en el país.

El Plan de Desarrollo del municipio de Facatativá, *Facatativá: Progreso para el Siglo XXI*, fue adoptado mediante el acuerdo número 012 del 12 de junio de 1998 por el Concejo Municipal. Sus principales estrategias se encuentran orientadas hacia el desarrollo de los planes sectoriales de salud, educación, ordenamiento territorial y manejo ambiental. Para el área de empleo se proyecta la creación de zonas industriales y la realización de convenios con entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), organizaciones no gubernamentales y empresa privada.

5.3.1.4. Acacías

De acuerdo con sus dos administraciones más recientes, existen deficiencias en la capacidad del municipio para cumplir con las obligaciones resultantes de la descentralización. Entre los problemas que destacan está la carencia del recurso humano necesario para llevar a cabo los planes de desarrollo económico, social y político del municipio.

Tanto en el año 1995 como en 1996, los egresos superaron en un 70% a los ingresos, mientras que en 1997 lo hicieron en un 56%. Del total de ingresos, las participaciones constituyeron el 61,1%. De esta última cifra, el 26% fueron ingresos corrientes de la nación, el 32,8% regalías y el 2,4% cofinanciaciones nacionales. El 11,7% del total de egresos se dirigió al pago del servicio de la deuda del municipio.

Según análisis de la anterior administración, a 1996 hubo un aumento de 187% en los gastos corrientes y de 205% en servicios personales, lo que generó un déficit creciente del 294%. Esto implicó la proyección de un ahorro en los gastos, y “una relativa prudencia en la inversión”, sobre todo en el presupuesto asignado al sector rural, que no se ejecutó en un 44%, y en un 18% en el área urbana, todo esto “en contravía del programa social de gobierno” (PDM, 1995, p. 139). El plan de desarrollo posterior es absolutamente ambiguo en el análisis de la inversión con respecto a sus metas, aunque sí presenta en detalle, y de forma técnica, el estado financiero del municipio.

5.3.1.5. Samacá

Al igual que la mayor parte de los municipios pequeños del país, Samacá obtiene la mayoría de sus recursos de las participaciones, aportes y cofinanciaciones nacionales. En 1998 los ingresos fueron de 1'844.871.000 pesos, de los cuales el 67% correspondió a la participación de los ingresos corrientes de la nación y el 16% a regalías de Ecopetrol

y Ecocarbón. Los ingresos restantes se obtienen de impuestos directos e indirectos, multas y rentas. De acuerdo con el Plan de Desarrollo, en 1998 el total de egresos fue de 388'983.232, es decir, sólo se ejecutó el 21% de los ingresos.

En cuanto a su capacidad funcional, definiendo funciones como aquellos servicios o facilidades que se encuentran localizados en los cascos urbanos para satisfacer una serie de necesidades relacionadas con la producción y el consumo, y también con las actividades de tipo cultural, religioso, recreativo y educativo, Samacá cuenta con una capacidad de 68%. Este porcentaje se obtiene sobre la base de la posesión de suficiente equipamiento, servicios, instituciones y actividades económicas, de acuerdo con una investigación realizada por la Gobernación de Boyacá, en donde Tunja, la capital, posee el mayor número de funciones, 99,2%, y sirve como base para medir la funcionalidad de los demás municipios de la Provincia. En este sentido, Samacá es considerado un centro menor en la región que puede suplir necesidades de diverso índole en su comunidad y en otras de su área de influencia.

El estudio de estos cinco municipios en materia de descentralización y situación fiscal nos permite esbozar algunas conclusiones. La primera es que entre más grande sea el municipio y mayor su importancia económica, más posibilidades tiene de recaudar rentas propias, como por ejemplo los impuestos de industria y comercio. Igualmente tiene una mayor capacidad de endeudamiento con la banca privada. En esa misma medida, disminuye la participación porcentual de las rentas nacionales, ya sea transferencias directas o regalías petroleras, en su presupuesto. Este es el caso del municipio de Barrancabermeja, el más grande de los aquí estudiados, que financia un 59,4% de su presupuesto con el impuesto de industria y comercio (aunque el mayor contribuyente es Ecopetrol, una empresa industrial y comercial del Estado, cuya sede principal está localizada en este municipio), un 20,27% con aportes de la nación y un 15,27% con recursos de crédito.

En sentido contrario, entre más pequeño sea el municipio, mayor es su dependencia de las rentas nacionales, en la medida en que se le dificulta generar rentas propias y recurrir a otros medios, como el endeudamiento. Este es el caso de Acacías y Samacá (sus presupuestos dependen en un 61,1% y en un 83%, respectivamente, de los recursos nacionales, incluidas las regalías). Esta correlación entre tamaño e importancia económica del municipio, de un lado, y origen de sus recursos fiscales, del otro, refleja una tendencia que se presenta a nivel nacional.

La segunda conclusión es la crisis fiscal por la que atraviesan los cuatro municipios más grandes de los aquí estudiados: Barrancabermeja, Tuluá, Facatativá y Acacías presentan un considerable déficit fiscal que los ha obligado a reducir la inversión social. Samacá, el municipio más pequeño de los considerados en este estudio, es el único que en 1998 tuvo unos gastos inferiores al presupuesto municipal y por tanto, no registra déficit financiero. Esta situación de crisis financiera y presupuestal es ratificada no sólo por los documentos oficiales de los municipios, tales como los planes de desarrollo e inversión, sino por las numerosas entrevistas realizadas a diferentes autoridades de los mismos.

5.3.2. Situación de la salud y la educación en el contexto de la descentralización

A continuación examinaremos la situación de los servicios sociales básicos, salud y educación, con respecto a la descentralización en cada uno de los cinco municipios estudiados.

5.3.2.1. Salud

Barrancabermeja, el más importante de los municipios estudiados, cuenta con un hospital de segundo nivel, el San Rafael, que es también el principal centro asistencial de salud de todo el Magdalena Medio. El municipio tiene además tres centros de salud, seis puestos de salud en el área urbana y cinco en el área rural. Aparte de ello, cuenta con la Policlínica, que atiende solamente a los empleados de Ecopetrol y a sus familias.¹¹ Por su parte, en el municipio de Tuluá existen dos hospitales, el Tomás Uribe Uribe, de segundo nivel, que depende del Departamento, y el Rubén Cruz Vélez, creado en 1994 por el municipio. También hay ocho clínicas, siete centros médicos y otras once entidades de salud. Facatativá cuenta con un hospital regional y cinco centros de salud.

11 Es importante destacar que como resultado de la presión y la lucha de la comunidad, en las sucesivas administraciones municipales se han logrado importantes conquistas en lo que tiene que ver con la atención en salud. Una de ellas fue la construcción de un centro o un puesto de salud en cada barrio. En este respecto, hace algo más de una década se construyeron seis miniclínicas o pequeños hospitales muy completos en las zonas nororiental y suroriental de la ciudad, donde vive el 70 por ciento de la población más pobre y vulnerable. La administración municipal anterior a la actual intentó cerrarlos, con el pretexto de fortalecer el hospital central, pero la comunidad se opuso y logró preservarlos (Campo, 1997).

Igualmente, prestan servicios en el área de salud el centro de atención del Instituto de Seguros Sociales, dos clínicas privadas, un puesto de la Cruz Roja y algunos centros médicos. El municipio de Acacías, por su parte, cuenta con los servicios del Hospital Municipal San José, que recientemente se constituyó en una empresa social del Estado, por lo cual, según una fuente, se necesita la participación de la ciudadanía en la conformación de una Junta de Salud que determine los planes y proyectos (Menjura, 1998).

Sin embargo, dada la magnitud de la violencia que vive la mayor parte del territorio nacional y los problemas de salud que de ella derivan, así como los resultantes de la agudización de la crisis social, estas instituciones resultan insuficientes para la atención de la población. Luis Umaña, presidente del sindicato del hospital San Rafael de Barrancabermeja, afirma que con la aplicación de la Ley 100 la situación del hospital se hizo aún más difícil. En 1998 su déficit era de 10.000 millones de pesos. A fines de año a los trabajadores se les adeudaba seis meses de trabajo nocturno, además del subsidio familiar (Umaña, 1998).

La crisis de los hospitales públicos del país es generalizada. Así, por ejemplo, en Tuluá, el hospital más importante, el Tomás Uribe Uribe, atraviesa una crisis financiera sin precedentes debido a que los recursos que provienen del situado fiscal ya están agotados, las rentas cedidas están pignoradas a Infivalle, y las rentas propias y otros tipos de ingresos, como los contratos con EPS, están embargadas. La única fuente de ingresos segura para el hospital son los recursos obtenidos con las ARS, pero el municipio está retrasado en su pago. A diciembre de 1998 a los trabajadores se les adeudaban cuatro meses de salario y otros ingresos retroactivos (Bueno, 1998). De la misma manera, el hospital municipal ha tenido dificultades financieras en los últimos tres años, lo que le dificulta la prestación de los servicios como entidad de primer nivel.¹² El hospital municipal Rubén Cruz ha presentado igualmente dificultades financieras durante los últimos tres años.

La situación que afronta actualmente el Hospital San Rafael de Facatativá no es muy diferente a la situación general de las instituciones de salud pública en el país. “El hospital aún recibe algunos recursos. Sin embargo aparecen ya recortados en un 40 a 45%. El situado fiscal no nos

12 Oficina de Estadística del Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe, 1995-1997.

llega a nosotros, le llega al municipio por la nueva normatividad. Este es un hospital de segundo nivel, por lo cual no recibe una serie de recursos que antes recibía” (Gómez, 1998), afirma Nicandro Gómez, Presidente del Sindicato de Trabajadores del Hospital San Rafael. Aparte de ello, la administración municipal hace contratos con algunas instituciones prestadoras de servicios de salud privadas, en detrimento del hospital, para el cual sostenerse se hace cada vez más difícil. “No recibe recursos provenientes del situado fiscal y el municipio tampoco contrata con nosotros. ¿De qué vive el hospital?, pues de la venta de servicios”, sostiene el mismo funcionario.

El hospital de Acacías en este momento se encuentra también en una situación financiera muy crítica. Presta atención de primer nivel pero no obtiene suficientes recursos para funcionar bien. Según un médico del hospital, los trabajadores del sector de la salud se encuentran en una situación lamentable, ya que los recortes presupuestales y las crisis financieras de los hospitales las sienten primero ellos. Para esta misma fuente, el principal problema financiero del hospital, al igual que en el resto del país, es que la asignación de recursos por medio de las Empresas Prestadoras de Salud, beneficia en primera instancia a éstas y no al hospital. De acuerdo con el director técnico del hospital, el sistema actual de financiamiento está en crisis pues no se le paga a tiempo al hospital. Según él, el hospital subsiste con el régimen subsidiado, pero a noviembre de 1998, las ARS le debían 600 millones de pesos (Velásquez, 1998). Además, aunque el hospital es de primer nivel y cuenta con el personal y los recursos que corresponden a ese nivel, en la práctica está cumpliendo con funciones de un hospital de segundo nivel.

A diferencia de lo que sucede en los cuatro municipios principales de este estudio, la atención en salud de Samacá es aceptable, al menos a nivel básico. Su hospital, denominado Santa Marta, es de nivel 1 y atiende pacientes de toda la región. Actualmente es administrado por la Secretaría de Salud de Boyacá, aunque depende del presupuesto nacional. Según el Plan de Atención Básica, el funcionamiento del hospital es óptimo y ayuda a descongestionar al hospital San Rafael de Tunja, en la atención de servicios de primer nivel, aunque tiene un índice de ocupación de sólo 23,6%. Sin embargo, de acuerdo con otra fuente, el presupuesto que obtiene el municipio para cubrir los servicios de salud no se ajusta a las necesidades del hospital. Este cuenta con una planta de 49 personas entre médicos, enfermeras y otros servicios generales. Samacá

tiene además dos puestos de salud en la zona rural, uno de los cuales no está prestando servicios por falta de presupuesto.

En cuanto a las principales causas de morbilidad, por la cual las personas recurren a los hospitales públicos en los municipios estudiados, tenemos lo siguiente. De acuerdo con la administración municipal de Barrancabermeja, uno de los problemas más graves de salud son los altos índices de enfermedad parasitaria y desnutrición en la población infantil del municipio. Este es un problema derivado principalmente de la mala calidad del agua y de los altos niveles de pobreza. En lo que respecta a la atención de la población, las dificultades más serias tienen que ver con la carencia de un plan local que oriente las acciones en salud y defina el perfil epidemiológico del municipio, la desarticulación entre los diferentes organismos de dirección y de prestación de servicios de salud, la insuficiencia de los servicios y programas de salud brindados por el Estado, así como de los programas de atención primaria, y la inexistencia de atención en salud de alta complejidad. Igualmente, se señala la escasa asignación de recursos para los distintos programas de salud y la falta de una infraestructura y dotación adecuadas en la mayoría de los centros de salud del municipio (Neme, *Gaceta*).

Al igual que en el caso de Barrancabermeja, el servicio de salud de Tuluá es importante no sólo para el municipio sino también para las zonas periféricas. Según estadísticas del hospital, la principal causa de mortalidad es el ataque con arma de fuego, seguido por infarto al miocardio, insuficiencia cardíaca y accidentes de tránsito (Neme, *Gaceta*).

En lo que se refiere a Facatativá, según el diagnóstico del sector salud presentado en el Plan de Desarrollo del Municipio, los mayores índices de mortalidad se registran por insuficiencia cardíaca congestiva (31%), síndrome de dificultad respiratoria (12%), accidente cerebro-vascular (12%), prematuridad (11%), bronconeumonía (9 por ciento), como también por desnutrición, neumonía y deshidratación. En lo que respecta a morbilidad, el mismo diagnóstico establece que las enfermedades o afecciones que presentan mayor concurrencia corresponden a infecciones respiratorias agudas (26%), enteritis (24%), virosis sistémica (14%) y enfermedades hipertensivas (9%). Como un dato interesante, algunos funcionarios del hospital que fueron entrevistados llaman la atención sobre el aumento de la consulta originada por los altos niveles de violencia en el municipio y la región. Igualmente, es importante señalar que un sector considerable de usuarios del hospital lo constituyen los trabajadores del sector de la floricultura, tanto del municipio, como de las poblaciones

vecinas. Los motivos de consulta más frecuentes de este segmento poblacional están relacionados con partos prematuros atribuidos a la exposición a los fungicidas utilizados en esta industria y a diferentes enfermedades de la piel.

En cuanto al municipio de Acacías, las principales causas de mortalidad son el cáncer, la isquemia de corazón y el homicidio, y las muertes infantiles por desnutrición, enteritis y enfermedades del aparato respiratorio se han incrementado. Estas enfermedades están relacionadas con el deterioro ambiental, el índice de necesidades básicas insatisfechas y las malas condiciones sanitarias en general que se presentan en el municipio. Además, la salud de los acacireños también se ve afectada por la falta de agua potable y acueducto rural, por el mal mantenimiento del acueducto urbano, por la contaminación y la deforestación y por la falta de educación sanitaria, entre otros (UN, 1996, p. 41).

Las tres principales causas de morbilidad en el municipio de Samacá, de acuerdo con el diagnóstico del hospital, son en su orden: enfermedad de tejidos dentales duros, infección respiratoria aguda (IRA) e infección intestinal mal definida. De acuerdo con el análisis que hace el equipo de salud en el mismo informe, los factores de riesgo que aumentan la ocurrencia de estas enfermedades están relacionados con la desnutrición o los malos hábitos alimenticios, con ciertos problemas ambientales, con la falta de higiene en el hogar y en el caso de la IRA con la falta de vacunación y la exposición al humo. Esta última está relacionada con el uso de fogones para cocinar o para procesar carbón. Las tres principales causas de mortalidad en el hospital son: insuficiencia cardiaca, septicemia y bronconeumonía; entretanto, las tres principales causas de mortalidad sentida en el municipio son: trombosis, accidentes de tránsito y accidentes en las minas de carbón. Es importante destacar que la octava causa de mortalidad sentida es la violencia y la décima, el maltrato infantil.

Al igual que en el municipio de Acacías, la contaminación del medio ambiente también incide en la salud de la población de Samacá y si no es manejada adecuadamente puede empeorar el nivel de vida de algunas comunidades a mediano o largo plazo. Las actividades productivas son las principales responsables de los problemas ambientales, lo que implica la generación de políticas públicas que amorticen dichos efectos dañinos y que le den soluciones y alternativas factibles a la comunidad, a los productores y a los trabajadores. Dicho esto, el sector minero y el agrícola están fuertemente implicados en este problema. La actividad minera emite líquidos, gases y humo volátil, el sector agrícola desecha químicos

en el proceso de fumigación y la fábrica textil emite líquidos y sólidos. Ninguna de estas actividades cuenta con una licencia ambiental. Además el municipio no tiene un sistema de control de basuras ni de tratamiento de aguas negras.

En lo que respecta al régimen subsidiado, existe un déficit de cobertura en todos los municipios. Barrancabermeja cuenta con 33 mil personas afiliadas a las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS) y el alcalde actual tiene proyectado afiliar a 30 mil más, para un total de 63 mil personas. Igualmente, se propone ampliar la cobertura del sistema de salud, especialmente en lo que se refiere al régimen subsidiado. Sin embargo, la aplicación del subsidio a los estratos más bajos ha tenido dos dificultades serias en Barrancabermeja. La primera, que es común a los demás municipios del país, tiene que ver con la escasez de recursos frente a la magnitud de los problemas y de las expectativas que se generan con estos programas asistencialistas. La segunda es la dificultad de acceder a ciertas zonas de la ciudad, consideradas de conflicto. En 1990 había alrededor de 90.000 personas inscritas en el SISBEN, pero de ellas sólo una tercera parte aparecía como beneficiaria del régimen subsidiado de salud (Parrado, 1997).

Según una fuente entrevistada en el municipio de Samacá, en este municipio la veeduría ciudadana está haciendo una depuración del SISBEN, pues no consideró justa la manera como se focalizaron a los beneficiarios del régimen subsidiado. La población samaquense está amparada por el régimen de seguridad social de la siguiente manera: El 48% está cubierto por el régimen subsidiado, el 28% está en el régimen contributivo y el 24% son vinculados, es decir, no tiene ningún tipo de seguro.

5.3.2.2. Educación

La educación pública colombiana atraviesa por una difícil situación presupuestal como consecuencia del no cumplimiento de las disposiciones de la Ley 60: “La Ley estableció que se debía destinar un 23,5% de transferencias de la nación con el ánimo de que esos recursos se fueran incrementando año por año, pero eso no se ha dado. El gobierno no solamente no aumenta el porcentaje sino que no destina los recursos” (Sarabia, 1998), lo cual trae como consecuencia un descenso en el nivel de la educación reflejado no sólo en el déficit de cupos y de maestros, sino en una falta de infraestructura adecuada y en una mínima capacitación a los docentes.

De acuerdo con el diagnóstico que hace el PDPMM,¹³ la educación a todos los niveles es deficiente en la región del Magdalena Medio. Esto se manifiesta en la falta de oferta, de demanda, de adecuación de los currículos a la realidad local y a las condiciones específicas del sector productivo de la región, así como en la baja calidad de la educación que se imparte, la escasa preparación de los docentes y su pésima remuneración. La falta de demanda es evidente especialmente en las zonas campesinas y se explica por la pobreza de las familias. Los niños y jóvenes se ven obligados a trabajar desde muy temprano para colaborar con la subsistencia de los hogares (De Roux, 1996, p. 51).

En Barrancabermeja la educación es impartida por el sector oficial en un 71%, mientras que la participación del sector privado es del 29%. La demanda educativa oficial se estima en 65.172 cupos en los niveles de preescolar, educación básica y media. Entretanto, la oferta educativa es de sólo 46.803 cupos. Mientras a nivel primario sólo un 8% de los niños en edad de estudiar se queda por fuera del sistema, en secundaria y media vocacional existe una demanda insatisfecha del 47% (*Gaceta*, 1995, p. 4). Entre las metas que tiene la actual administración municipal en materia de educación se encuentran la elaboración del Plan Decenal de Educación, la conformación de un Comité Municipal de Vigilancia y Control de la calidad de la educación y la ampliación de la cobertura en todos los niveles. Sin embargo, al finalizar el primer año de gobierno, no se había avanzado en el cumplimiento de estas metas. La tercera de ellas parece imposible de cumplir, dado el déficit fiscal del municipio.

En lo que respecta al sector educativo del municipio de Tuluá, a finales de 1998 se encontraba aún en trámite el proceso de descentralización. El municipio tiene en su nómina aproximadamente 110 maestros y se ha visto en problemas para cubrir con su pago. Se prevé que al asumir el municipio la carga laboral quedará en una situación financiera todavía más difícil. Ante estas dificultades, se han visto afectados tanto la calidad como la cobertura de la educación. En cuanto a la cobertura educativa, en el municipio de Facatativá se presenta un déficit de cupos en el sector oficial, en especial en el área urbana. Por ello, la administración

13 El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) es un proyecto que adelantan el gobierno colombiano y el Banco Mundial en 29 municipios del Magdalena Medio y tiene como eje el municipio de Barrancabermeja.

municipal declaró la emergencia educativa con el fin de hacerle frente a este grave problema de los establecimientos oficiales. Los colegios de carácter nacional existentes en el municipio fueron transformados en departamentales y en la actualidad, el municipio asume la responsabilidad de la nómina de 43 maestros, aunque la mayor parte de las plazas de los educadores pertenecen al Fondo Educativo de Cundinamarca. Según el Concejo Municipal, estas plazas no son suplidas en el momento oportuno, lo cual crea un malestar en las comunidades educativas.

La insuficiencia de cupos y los recortes de transferencias tienen un impacto negativo en los ingresos de las familias, ya que en las unidades básicas educativas no se garantiza la continuidad del estudiante. La mayoría de las veces son los padres de familia quienes deben sufragar los gastos de la educación. Además, al municipio tampoco se le dan los recursos para la construcción, dotaciones y mantenimiento de las instituciones educativas. Por ello se les obliga a los padres de familia a que den aportes extralegales para pago de maestros o construcción de aulas. Aunque no existen datos oficiales, el número de muchachos sin cupo para ingresar al sexto grado para 1998 fue de 1748 (Castañeda, 1998). Por otro lado, existen serias deficiencias para los niños que estudian en el sector rural donde no se cuenta con los medios necesarios para su desplazamiento hacia los planteles, ya sea por falta de recursos económicos, de medios de transporte, o de ambos (Concejo Municipal de Facatativá, 1998, p. 16).

El municipio de Acacías, por su parte, tiene un 99,5% de cobertura en educación primaria y un 67% en educación secundaria. La cobertura en educación superior no supera al 5% de la población. El total de planteles del municipio cuenta con 440 docentes y 10.800 alumnos. Entre los problemas en educación que se destacan está la baja tasa de cobertura de educación secundaria y superior, el alto índice de analfabetismo, las deficiencias de infraestructura, la falta de espacios para practicar deportes, la desactualización de la biblioteca y la carencia de espacios de capacitación para los docentes. Según una de las fuentes entrevistadas en este municipio, uno de los principales problemas observados en el sector educativo es la deserción estudiantil y la falta de docentes que correspondan a la demanda (Baquero, 1998). Esta misma persona le atribuye el incremento de los casos de deserción escolar a la inestabilidad económica de la región y al desplazamiento de la población, pues muchos estudiantes se ven obligados a apoyar las actividades económicas de su familia o, en el peor de los casos, buscar en otros lugares oportunidades de trabajo.

En cuanto a la educación, Samacá tiene una tasa de escolaridad bastante alta en el nivel primario, de 96,8%, que no se mantiene en el nivel secundario, 37,9%. El municipio cuenta con veinte escuelas de primaria y un colegio de secundaria, que tienen una cobertura de sólo 770 alumnos, lo que explica el bajo índice de escolaridad en este nivel. De acuerdo con el Plan de desarrollo, los principales problemas de estos planteles son la deficiencia en la planta física, la falta de material didáctico y de adecuaciones deportivas o recreativas. Igualmente, se plantea que el sector educativo tiene problemas financieros, por lo que no puede asumir la carga prestacional de los docentes. Esta incapacidad financiera afecta el mantenimiento de la infraestructura escolar y la dotación de otras necesidades. La presente administración propone que el departamento (Boyacá) asuma la totalidad del pago de la nómina para librar al municipio de la carga prestacional que no puede asumir y así utilizar recursos en otras áreas educativas.

A manera de conclusión sobre la situación de la salud y la educación en el contexto de la descentralización, podemos señalar que la crisis fiscal de los municipios ha afectado de manera notoria la inversión en estos sectores y así se evidencia en la gran mayoría de las entrevistas a personas relacionadas con dichos sectores en los distintos municipios. Llama la atención la difícil situación financiera que atraviesan los hospitales de cuatro de los municipios estudiados, debido fundamentalmente a la puesta en práctica de la Ley 100 en lo que tiene que ver con la conversión de los hospitales en Empresas Sociales del Estado, que deben ser capaces de autofinanciarse con base en la venta de servicios.

En lo que respecta al sector educativo, la situación también es difícil, aunque sin la gravedad que reviste el sector de la salud. Para un dirigente sindical educativo del municipio de Facatativá, las medidas de descentralización a nivel administrativo en la educación no han cumplido con los objetivos que se propusieron, por cuanto ni siquiera se han podido conformar plenamente los diferentes cuerpos directivos. Así, “aunque la Ley General de Educación exige la conformación de las Juntas Municipales de Educación, éstas no han funcionado en la mayoría de los municipios. Lo que se ha venido presentando hasta ahora es que los rectores y consejos directivos recurren al alcalde o el Concejo Municipal, y allí obtienen soluciones aisladas, pero no coordinadas ni concertadas con la comunidad educativa, tal como estipula la Ley” (Sarabia, 1998).

5.4. ACTORES POLÍTICOS

Los contrastes existentes entre los municipios que hacen parte del presente estudio de caso no solamente se reflejan en sus características geográficas y demográficas (extensión y tamaño de la población), actividad económica y nivel de desarrollo. Igualmente pueden advertirse diferencias en la trayectoria, influencia y tipo de organizaciones de carácter político presentes en cada uno de los mismos. El objetivo del presente aparte es precisamente estudiar el papel de los diferentes actores políticos en los diversos procesos sociales, políticos y económicos llevados a cabo en las unidades territoriales de nuestro objeto de estudio, con el fin de analizar las tendencias comunes y divergencias que permitan establecer su nivel real de injerencia en el municipio colombiano.

Antes de detenernos en el análisis de cada uno de los actores políticos presentes en los municipios estudiados, es necesario tener en cuenta un período muy importante en la historia colombiana que delineó, en gran parte y pese a las grandes transformaciones en este campo durante las últimas dos décadas, el rumbo político del país en general y de los municipios señalados en particular. Este momento histórico es conocido dentro de la historia colombiana como la “Violencia”, comprendido desde 1948¹⁴ hasta comienzos de la década de los sesenta y su importancia radica en el impacto que la presencia o ausencia del fenómeno de confrontación entre los miembros de los partidos liberal y conservador en las diferentes regiones del país, ejerció en la consolidación del poder de los partidos tradicionales o en la creación de un ambiente propicio para el surgimiento de terceras fuerzas o movimientos alternativos a los dos partidos tradicionales en la historia del país. Las consecuencias de esta confrontación no se reflejan solamente en fenómenos como la creciente urbanización de las principales ciudades capitales, la transformación del *ethos* cultural de algunas regiones por factores como la inmigración y el desplazamiento, o en los procesos de colonización de las regiones más apartadas (los llamados anteriormente a la Constitución de 1991 “territorios nacionales”) que toman fuerza a partir de la década de los sesenta. Igualmente, es importante tener en cuenta las consecuencias y el impacto

14 Algunos historiadores ubican el comienzo de este período algunos años antes, a partir de los primeros brotes de violencia bipartidista en las regiones rurales en los inicios de los años cuarenta.

de la violencia en lo que respecta al poder obtenido por las diferentes fuerzas políticas, y la incidencia de este factor en fenómenos como la movilización ciudadana y la participación política (electoral y no tradicional) en los diferentes municipios colombianos.

Si se analizan los casos de los municipios de Barrancabermeja, Tuluá y Acacías¹⁵ podemos advertir que el impacto de la Violencia fue significativo y afectó de manera directa a cada una de estas unidades territoriales, pese a que en ellas predominaban diferentes corrientes políticas. El caso de Barrancabermeja es muy particular en tanto ha sido un municipio con amplia presencia del partido liberal y su actividad económica fundamental (la industria del petróleo) ha permitido generar diversos espacios para el ejercicio de la actividad sindical y la movilización ciudadana. De ello dan cuenta las grandes luchas acontecidas en la década de los años veinte alrededor de diferentes conquistas laborales que han tenido gran incidencia en la construcción de una cultura rebelde y contestataria, propia no solamente del municipio, sino de la región del Magdalena Medio.

En este período tienen lugar en Barranca una serie de experiencias de participación popular muy particulares: en 1948, tras el asesinato en Bogotá del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, se conforma en el municipio una Junta Revolucionaria al mando de Rafael Rangel Gómez (dirigente liberal gaitanista de la región). El gobierno rebelde duró varios días y constituyó milicias populares para asumir la autodefensa de la población y de las instalaciones petroleras. En el corregimiento de El Centro también se constituyó una Junta Revolucionaria. Pero estos dos experimentos fueron derrotados y el régimen conservador designó a un alcalde militar en Barranca, que reprimió el movimiento.

Rafael Rangel conformó entonces una guerrilla liberal, compuesta mayoritariamente por campesinos, cuyo objetivo, como el de casi todos los movimientos insurgentes de ese período en el país, era resistir y defenderse de la violencia conservadora. Era, sin embargo, una organización que tenía un amplio apoyo urbano de parte de comerciantes, profesionales, empleados públicos y obreros, que constituían el núcleo del gaitanismo de la región y del municipio (Vargas, 1992, p. 18). Para enfrentar a esta

15 Este último para el período mencionado hacía parte en calidad de corregimiento del municipio de San Martín.

guerrilla surgió una “contra-guerrilla” conservadora, auspiciada por el régimen, que al igual que en otras regiones del país, fue utilizada por los grandes hacendados para apropiarse de las mejores tierras. La guerrilla de Rangel sobrevivió hasta 1953, cuando se acogió a la oferta de paz del General Rojas Pinilla y entregó las armas.

En la década de los años sesenta el apoyo ciudadano recibido por esta organización armada se desplazará hacia movimientos políticos y sociales que pretendían distanciarse de los partidos tradicionales, tales como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), el Frente Amplio del Magdalena Medio y la Alianza Nacional Popular (ANAPO).

El municipio de Tuluá quedó igualmente marcado de manera dramática por las secuelas de la Violencia. Su territorio se constituyó en centro de operaciones de la “guerra sucia” vivida en el departamento del Valle del Cauca contra los integrantes del partido liberal, la cual contó con amplio apoyo del gobierno de la época, a manos del dirigente conservador León María Lozano, conocido en la historia colombiana como “el Cóndor” y que se extendió hasta finales de la década de los años cincuenta. Pese a este antecedente, hasta la fecha en Tuluá sigue predominando mayoritariamente el poder político de los dos partidos tradicionales, aunque a partir de los años setenta y en concordancia con la tendencia general del país, comienzan a tener espacio terceras fuerzas y movimientos políticos de carácter independiente. Acacías, municipio tradicionalmente caracterizado como de corte conservador, será igualmente escenario de conformación de guerrillas liberales y, finalmente, de apertura hacia el ingreso de otros movimientos políticos.

La situación presentada en Facatativá y Samacá difiere de los municipios anteriormente mencionados, en tanto el impacto de esta confrontación se dio de manera indirecta. Para el caso particular de Facatativá, incidió en un fenómeno de inmigración hacia el municipio de familias procedentes de diferentes regiones del país. Por su parte, Samacá se ha caracterizado a lo largo de sus cuatrocientos cuarenta y tres años de historia como una zona de escaso conflicto y, en contraste con Facatativá, se ha constituido más como una zona amplia de emigración, tanto hacia Tunja, la capital del departamento de Boyacá, como hacia Bogotá.

5.4.1. Partidos políticos

Si bien en los cinco municipios estudiados ha existido una fuerte presencia de los dos partidos tradicionales, factores como la Violencia y las

transformaciones vividas en la actividad política del país (incluyendo el surgimiento, consolidación e influencia de organizaciones guerrilleras y de tipo paramilitar y la Reforma Constitucional de 1991) han modificado el papel desarrollado por éstos a lo largo de la historia de los mismos. El Partido Liberal ha ejercido el mayor liderazgo político en municipios como Barrancabermeja (especialmente a través del Movimiento Revolucionario Liberal —MRL— en los años sesenta y del Frente de Izquierda Liberal Auténtico —FILA—, en los ochenta), Facatativá y Samacá; mientras que en Tuluá y Acacías la tendencia tradicional favorece al Partido Conservador. Sin embargo, vale la pena señalar que al estudiarse la actual conformación de las alcaldías y concejos municipales en estas poblaciones, se advierte la conformación de coaliciones que conducen al triunfo en los comicios electorales. En la actualidad, la alcaldía de Barrancabermeja se encuentra liderada por un miembro del movimiento de corte liberal llamado Fuerza Comunitaria, en Tuluá el alcalde fue elegido a través de una coalición de los directorios políticos de los partidos liberal y conservador, al igual que en Facatativá (aunque esta coalición se ha autodenominado como de “carácter cívico”) y en Acacías. Un contraste importante lo presenta la población de Samacá, la cual, pese a su amplia tradición liberal, eligió como alcalde municipal a un representante de la Alianza Democrática M-19, una organización que históricamente no ha tenido presencia alguna en la región.

En cuanto al papel de terceras fuerzas, especialmente partidos políticos y movimientos de izquierda, éstos han predominado en los municipios que presentan mayor trayectoria de movilización ciudadana y de conflicto armado. Movimientos políticos como el Partido Comunista Colombiano y el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), especialmente, tienen algún tipo de representación importante en municipios como Barrancabermeja y Facatativá, y su actividad se expresa principalmente a través de su trabajo en los sindicatos y en organizaciones y movilizaciones sociales. En municipios como Tuluá, Acacías y Samacá predominan igualmente organizaciones políticas de carácter cristiano y comunitario. Sin embargo, y como ya se había señalado anteriormente, el caso de Samacá constituye una ruptura importante en tanto que su alcalde pertenece a un movimiento político de carácter independiente.

Si pasamos a analizar el papel de los partidos políticos (sean tradicionales, de izquierda o independientes) en movilizaciones de carácter social y en el proceso de desarrollo económico y social de los diferentes

municipios, encontramos importantes hallazgos. Los contrastes se presentan de manera significativa en cada uno de los municipios, aunque podemos encontrar algunas tendencias generales. La vinculación de los partidos políticos, especialmente de los tradicionales, a las comunidades continúa realizándose principalmente por medio de organismos como las Juntas de Acción Comunal. En el caso de los partidos de izquierda, como ya se había anotado, se presenta por medio de la actividad sindical y de las organizaciones y movilizaciones sociales. Sin embargo, al detenernos en el estudio de las movilizaciones sociales presentadas en municipios como Barrancabermeja, Facatativá y Acacías, encontramos que éstas han contado en su mayor parte con el apoyo de amplios sectores políticos en cada una de las poblaciones, especialmente cuando se organizan alrededor de debates como el de la prestación y gestión de los servicios públicos domiciliarios, sin distinción de una tendencia política en particular.

Sin embargo, en las regiones afectadas por la situación de violencia que vive actualmente el país, en las cuales se encuentran municipios como Acacías, Barrancabermeja y Tuluá, el poder de los partidos políticos, especialmente de los tradicionales, ha sido desplazado en buena parte por la influencia de las diferentes organizaciones guerrilleras y paramilitares con las cuales los dirigentes políticos deben realizar acuerdos para el desarrollo de sus programas de gobierno, a los que se les hace un seguimiento por parte de estas organizaciones. A la anterior situación debe sumarse un fenómeno de deslegitimación cada vez más creciente de los partidos tradicionales, especialmente en las nuevas generaciones, fundamentado en hechos como los altos niveles de corrupción y el incumplimiento de las expectativas generadas en la población.

Pese a ello y a los cambios generados a partir de la Constitución de 1991, que reconoce a Colombia como un país plural (estos cambios reflejan en una atomización creciente de movimientos políticos —de corte étnico, ecologista, de género, etc.—, así como en un predominio del discurso en torno a la democracia participativa como sustituto a la democracia representativa), el poder de los partidos políticos tradicionales sigue siendo fundamental para comprender las dinámicas sociales, la cultura política y la implementación de las directrices, en materias económica y social, de los gobiernos departamental y nacional en estos municipios. Las transformaciones en las formas tradicionales de hacer política en nuestro país que se pretendieron impulsar a partir de la nueva Carta distan mucho de la realidad política de los municipios estudiados, en los cuales siguen predominando fenómenos como el cacicazgo y el

clientelismo, que atraviesan todos los planos de la vida política de estas unidades territoriales. Su influencia es consecuencia de las condiciones de pobreza y ausencia de Estado, propias de la realidad colombiana de las últimas décadas. Si bien el fenómeno de las coaliciones podría interpretarse como un cambio significativo, éstas se realizan entre grupos tradicionales que dependen de líderes regionales, lo que trae como consecuencia el mantenimiento de los viejos esquemas de hacer política propios del país.

No obstante, el descrédito de los partidos tradicionales y de las viejas formas de hacer política ha propiciado el surgimiento de actores políticos nuevos, que se presentan a sí mismos como independientes. Por lo general llegan al poder al frente de movimientos cívicos que logran canalizar un importante respaldo popular. No obstante, con algunas excepciones, su independencia frente a los políticos tradicionales es sólo aparente. Si bien pueden romper efectivamente con aquellos dirigentes venidos a menos, no lo hacen con sus prácticas corruptas y las ejercen a nombre de las políticas de modernización del Estado y la privatización de las empresas públicas.¹⁶

5.4.2. Organizaciones sociales

En los diferentes tipos de organizaciones sociales que tienen presencia en los municipios estudiados, es importante señalar que algunas tienen una mayor incidencia que otras, distinción que procede principalmente del tipo de actividad económica de los mismos y de la trayectoria política y de organización de la comunidad de cada uno de los mismos. Sin embargo, si se compara la influencia de estas organizaciones en los diferentes municipios vale la pena destacar como un caso especial el de Barrancabermeja, en el cual coexiste el mayor número de organizaciones sociales de todo tipo. De acuerdo con el diagnóstico del Plan de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en la región hay 355 organizaciones importantes, de las cuales 50 son de mujeres, 47 del sector productivo, 27 juveniles, 26 cooperativas, 24 asociaciones de acción comunal y 24 sindicatos. Sus objetivos son variados e incluyen la búsqueda de la paz y la defensa de los derechos humanos, el impulso a los sectores económicos

16 En algunas entrevistas a dirigentes cívicos de Barrancabermeja y Acacías se denuncia con claridad este rasgo característico de los nuevos gobernantes.

más deprimidos, como el de los pescadores, mineros, campesinos y pobladores de barrios populares y los movimientos barriales y campesinos (Cadavid, 1996, p. 44). Dentro del conjunto de los municipios estudiados, podemos destacar las siguientes organizaciones sociales:

5.4.2.1. Organizaciones sindicales

Se encuentran presentes en todos los municipios, especialmente aquéllas pertenecientes a los órdenes nacional y departamental. Barrancabermeja, como ya se había señalado, es el municipio que cuenta con la mayor influencia de este tipo de organizaciones en contraste con Samacá, que presenta la menor presencia de actividad sindical. En cuanto a los objetivos y acciones de estas organizaciones en los municipios encontramos una tendencia general y es que responden, con excepción del caso de Barrancabermeja y Facatativá, a la defensa puntual de los intereses de sus afiliados y de las conquistas laborales de su organización y no a otro tipo de problemáticas existentes en los municipios. En la mayor parte de los casos actúan de manera coyuntural, especialmente dentro del contexto de movilización de los trabajadores a nivel nacional. En los casos de los sindicatos de Barrancabermeja (especialmente la Unión Sindical Obrera) y de Facatativá encontramos un papel de convocatoria frente a las problemáticas más importantes que aquejan a estos municipios, especialmente las relacionadas con la prestación y el sistema tarifario de los servicios públicos domiciliarios. Los principales sindicatos que se encuentran en los municipios estudiados pertenecen al orden estatal nacional, como es el caso del Sindicato de Trabajadores de Telecom (SITTELECOM), el Sindicato de los Trabajadores de la antigua Caja de Crédito Agrario (SINTRACREDITARIO), la Asociación Nacional de Trabajadores Hospitalarios (ANTHOC) y el Sindicato de Empleados del Sector Salud (SINDESS). En el orden departamental predominan los sindicatos del sector de la educación, y en el orden municipal los sindicatos de empleados del municipio respectivo.

En cuanto al sector privado, la organización sindical es muy reducida y depende de la actividad económica predominante en cada municipio. En Tuluá se encuentran, por ejemplo, los sindicatos de las empresas pertenecientes a la industria cañera y hasta hace muy poco tiempo en Samacá se contaba con una presencia activa del Sindicato de los Trabajadores de Acerías Paz del Río. Vale la pena señalar dos casos particulares que ayudan a la comprensión del impacto de la actividad sindical en

los municipios. El primero lo constituye el papel que históricamente ha jugado la Unión Sindical Obrera (USO) en las diferentes movilizaciones y conquistas sociales desarrolladas en el municipio de Barrancabermeja, mediante el liderazgo ejercido en los diferentes paros cívicos y su estrecha vinculación con la mayor parte de los sectores políticos y sociales existentes en el municipio en la consecución de objetivos como el mejoramiento de las condiciones de prestación de los servicios públicos y el rechazo a las nuevas políticas estatales concernientes a la privatización de los diferentes servicios y empresas públicas.

La Unión Sindical Obrera es el sindicato más importante de Colombia y su sede nacional está en Barrancabermeja. La antecesora de esta organización fue la Sociedad Unión Obrera, que orientó las primeras luchas de los obreros petroleros por defender sus intereses frente a la *Tropical Oil Company* durante la década del veinte, y agrupaba además a otros trabajadores del municipio, como los artesanos, talabarteros, zapateros, sastres y comerciantes. En 1934 este sindicato cambió su nombre por el de Unión Sindical Obrera (USO). A finales de los años cuarenta lideró el movimiento de la población de Barrancabermeja y el Magdalena Medio por la reversión de la Concesión de Mares a la nación, el cual culminó con la constitución de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) en 1952. Pero durante la época de la Violencia la USO fue destruida por el régimen conservador y sólo en 1957 recuperó su personería jurídica.

Si bien la USO ha estado al frente de los distintos paros cívicos que se han adelantado en la ciudad (especialmente los de 1963 y 1975), es también cierto que esta organización sindical ha contado con el apoyo de la población para sus diferentes movimientos. En 1971 y 1977 adelantó dos huelgas nacionales, en defensa de su convención colectiva y de la empresa misma. En ambas ocasiones hubo centenares de despidos y en la primera incluso varios dirigentes del sindicato fueron sometidos a consejo de guerra. Los trabajadores petroleros contaron con un amplio respaldo de la comunidad, las organizaciones sociales y los partidos políticos del municipio. Hasta el Concejo Municipal se pronunció a favor de la huelga en 1971. Las luchas más recientes durante la presente década se han dado en contra de la privatización de la empresa, por la defensa de los derechos adquiridos de los trabajadores y por la libertad de los presos políticos.

De acuerdo con las apreciaciones de algunos dirigentes de la USO, la coordinación del sindicato y las organizaciones sociales en general con

los representantes de la comunidad de Barrancabermeja les ha permitido ponerse de acuerdo en planteamientos políticos e identificar los problemas centrales, con el fin de buscarle solución a éstos y de presionar a los gobiernos municipales y departamentales para que respeten este tipo de participación comunitaria y se abran espacios democráticos donde se tengan en cuenta realmente los intereses de la comunidad (Hernández, 1997), (Gamboa, 1998).

Otro caso particular de actividad sindical lo constituyen asociaciones sindicales que han surgido como consecuencia del constante crecimiento del sector informal de la economía en el país. Un ejemplo de ello lo constituye el movimiento sindical de los taxistas en el municipio de Tuluá y el de los vendedores ambulantes en Facatativá, quienes demuestran que, pese a pertenecer a un sector productivo aún mucho más marginado por parte del Estado, pueden lograr una organización efectiva en aras de la defensa de sus intereses, como resultado de confrontaciones que durante años han sostenido con las autoridades municipales y de las conciliaciones y negociaciones que han permitido desarrollar sus actividades en condiciones de mayor libertad.

En el municipio de Facatativá, desde mediados de los años sesenta, los vendedores ambulantes han sostenido una serie de confrontaciones con las diferentes administraciones del municipio, las cuales se han valido de medidas como el desalojo y otra serie de restricciones para limitar el desarrollo de las actividades de este segmento del sector informal.

Los vendedores se encuentran agrupados en un sindicato integrado por 120 miembros (con excepción de los vendedores de helados y los vendedores de dulces), el cual logró realizar una concertación con la actual administración, a través de la cual les fueron asignados una serie de puestos de venta dentro de las instalaciones de la plaza de mercado municipal. Sin embargo, a la fecha, la totalidad del acuerdo no ha sido respetada por la administración municipal. Se han presentado deficiencias en la calidad y adecuación de los puestos, así como se implementó una severa restricción a sus horarios de trabajo. Es por la situación anterior, que el Sindicato de Vendedores Ambulantes realiza en la actualidad un seguimiento a los acuerdos pactados con la Secretaría de Gobierno Municipal, con el fin de mejorar las condiciones de su reubicación.

Una situación similar se viene desarrollando en los últimos años en el municipio de Tuluá. Al igual que en Facatativá, se advierte un importante crecimiento de las actividades del sector informal, como consecuencia de la situación de desempleo reinante en el país. Por ser Tuluá una ciudad

atractiva para la actividad comercial, están llegando permanentemente “informales” a buscar su sustento como vendedores ambulantes, quienes se encuentran organizados en una serie de sindicatos. Estas organizaciones han concertado un permiso con el gobierno municipal para desarrollar su trabajo en épocas de temporada alta en las ventas y han logrado articularse a diferentes procesos de trabajo comunitario mediante su participación en las jornadas de aseo y en las mesas de trabajo orientadas a la elaboración del Plan de Desarrollo de la ciudad.

Aunque el panorama anteriormente descrito sobre la influencia y el papel ejercido por las organizaciones sindicales en los municipios puede calificarse como importante, no puede negarse una realidad que atraviesa actualmente la actividad sindical en todo el país y que consiste en la represión por parte del Estado a través de la penalización de la protesta social en contra de las políticas oficiales que atentan contra la atención a necesidades básicas como salud, educación y prestación de servicios públicos domiciliarios. Esta situación es alimentada igualmente por las nuevas condiciones de contratación laboral marcadas por una creciente flexibilización de las relaciones laborales, tanto en el sector público como en el privado, reflejadas en recortes de personal, contratación temporal y por prestación de servicios, contratación mediante agencias intermediarias, etc., las cuales debilitan la capacidad de organización y acción de los trabajadores en torno a la defensa de sus propios intereses, así como los de otros sectores de la población.

5.4.2.2. Otras organizaciones sociales

Teniendo en cuenta la diversidad existente entre los municipios con respecto a su tamaño, actividad económica y trayectoria política, igualmente encontramos una variedad de tipos de organizaciones sociales que se establecen a partir de necesidades locales y propias de cada entidad municipal. A nivel general se encuentran organizaciones de tipo comunitario conformadas alrededor de grupos o intereses de sectores específicos de la población, tales como juntas promotoras de vivienda, organizaciones de mujeres, organizaciones juveniles, grupos culturales, gremios productivos, grupos ecológicos, frentes de seguridad ciudadana, entre otros. Vale la pena señalar que en municipios afectados por el conflicto armado tienen presencia comités y organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, como sucede en el caso de Barrancabermeja y Tuluá. Sin embargo, su gestión es poco fructífera

frente a la dimensión que ha adquirido el conflicto a nivel nacional y que exige soluciones desde el nivel central del Estado.

Ejemplos importantes de organización gremial con miras a la solución de problemas que ponen en peligro la estabilidad económica y social de las regiones lo constituyen el movimiento agrario en Tuluá y la organización de los productores de arroz en Acacías (los cuales apuntan a garantizar la comercialización de los productos agrícolas, frente a las condiciones desequilibradas de competencia generadas a partir de la apertura económica), así como la Organización Femenina Popular de Barrancabermeja (que desarrolla proyectos en los campos de educación, atención en salud, economía, asesoría jurídica y psicológica y cuyas actividades apuntan al trabajo con las mujeres de los sectores populares de la región, la organización de las mujeres víctimas de la violencia sociopolítica —desplazadas y no desplazadas— y el movimiento juvenil; logrando combinar el interés popular con el de género).

Merece especial atención detenernos en el estudio de la Coordinadora Popular de Barrancabermeja. Como su nombre lo indica, esta organización se constituye como la instancia de coordinación entre las distintas fuerzas y movimientos populares del municipio y tiene tres décadas de existencia. Más que una organización en sí misma, es un movimiento cívico-popular. Su punto fuerte ha sido la capacidad para convocar y movilizar a las demás organizaciones sociales “hacia actividades significativas que atraigan la atención de los dirigentes y hacia la realización de acciones en beneficio de la comunidad, tales como actos de masas, peñas populares, marchas, entre otras” (Campo, 1997).

Según este mismo dirigente, el desarrollo de la Coordinadora Popular ha tenido tres etapas. La primera, que fue la mejor, a partir de su surgimiento durante la década del setenta y hasta mediados de los ochenta. Se caracterizó por grandes movilizaciones nacionales y un gran despliegue de participación social y política en la ciudad. Incluso la Iglesia, los partidos políticos tradicionales y los gremios tuvieron representación en esta organización, junto con los dirigentes sindicales, comunales y populares. Se participaba también en el debate ideológico y la Coordinadora Popular era un espacio para ello. Pero además se discutían los problemas más sentidos de las comunidades, tales como los servicios públicos y sociales, y se convocaban cabildos abiertos para hacerlo. Había una vinculación muy estrecha de la ciudadanía, hasta el punto que existían coordinadoras seccionales de la organización en los distintos barrios.

La segunda etapa de la CP es la que transcurre entre mediados de los ochenta y comienzos de los noventa. La organización sufre de los embates de la llamada “guerra sucia”, que se expresa en represión, asesinatos selectivos y masacres. Su primer y único presidente, Leonardo Posada, es asesinado en las calles de Barrancabermeja. Los partidos tradicionales, la Iglesia y buena parte de los sectores populares se retiran de la Coordinadora debido a la represión y sólo quedan los grupos de izquierda y algunos sindicatos. En esta etapa la organización se pone al frente de varios paros cívicos en contra de la violencia y por el derecho a la vida. La CP crea entonces, junto con otras fuerzas, el Comité Cívico de Convivencia Ciudadana, pero con el recrudecimiento de la violencia, entre 1990 y 1993, la Coordinadora prácticamente desaparece.

La tercera etapa de la Coordinadora Popular se inicia a mediados de 1994. Es un período de recuperación de los distintos sectores que participaban en ella, pero fundamentalmente de enfrentamiento a las medidas económicas neoliberales. Se dan confrontaciones con la administración municipal anterior en su intento por privatizar los servicios públicos y los cobros de valorización. En estas luchas se hace una alianza con una coalición de siete concejales que no respaldaban las medidas del alcalde. Durante esta última etapa, la CP toma parte también del movimiento regional de paz. Sin embargo, el mismo dirigente considera que un gran vacío de la CP es no haber participado en los espacios de poder local y reconoce que sobre este tema sigue habiendo un gran vacío en el seno de la organización.

Mediante mecanismos no institucionales de participación como la movilización y el bloqueo de vías se ha logrado poner en conocimiento de los gobiernos departamentales y nacional la difícil situación por la que atraviesan estos sectores. Si bien este tipo de protestas ha incidido positivamente en la unión gremial, sus resultados aún no se concretan en respuestas y hechos favorables, puesto que la solución a sus problemas de comercialización, producto de la apertura económica, dependen exclusivamente de la voluntad política y de las determinaciones que en esta materia tome el gobierno nacional, al igual que sobre situaciones como las condiciones de vida de la población desplazada por la violencia, especialmente los sectores más vulnerables como lo son las mujeres y los niños.

Vale la pena señalar que, siguiendo la tradición histórica de la influencia ejercida por la Iglesia Católica en Colombia, esta institución es la única que tiene acogida en todos los sectores sociales en los diferen-

tes municipios. Su mayor injerencia se manifiesta mediante la acción de Pastoral Social orientada principalmente a la atención de las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población.

5.4.2.3. Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras Locales (JAL)

Como se había señalado en el acápite dedicado a los partidos políticos, la injerencia directa de éstos en las comunidades, especialmente de los tradicionales, continúa realizándose principalmente a través de organismos como las Juntas de Acción Comunal. Esta forma de organización de las comunidades es la que actualmente logra agrupar en todos los municipios estudiados a la mayor parte de la población en torno a la defensa de sus intereses. Su actividad se ha visto fortalecida en tanto se han constituido como uno de los ejes centrales en la formulación de los planes de desarrollo municipales. En los municipios de mayor extensión territorial y población se promueve en la actualidad la organización de las Juntas Administradoras Locales (como es el caso de Tuluá y Facatativá).

Para conocer de una manera más precisa las dinámicas de organización y trabajo de las Juntas de Acción Comunal, vale la pena detenerse en el ejemplo que nos proporciona el estudio sobre el municipio de Facatativá. Existe una junta en cada vereda y barrio y, a su vez, éstas tienen grupos municipales promotores encabezados por la administración municipal. A estos grupos están vinculados profesionales voluntarios, otros representantes del municipio y delegados de instituciones estatales, sector salud, educación, etc. Este es el grupo encargado de coordinar las actividades que lleven a la incorporación de las personas de las veredas a la planeación y gestión del desarrollo económico, social y cultural del municipio.

En las veredas, por ejemplo, cada junta nombra a dos delegados con el fin de participar en el proceso de toma de decisiones en diferentes aspectos (doce en total) del desarrollo municipal. Con estos dos delegados por cada uno de los doce sectores designados por cada de las juntas comunales se organizan los grupos educativos sectoriales, los delegados de salud hacen parte del grupo sectorial de salud y así sucesivamente en cada uno de los sectores respectivos. Así, se tienen doce proyectos sectoriales de desarrollo para el municipio y luego se pasa a elaborar el plan global. Para hacerlo, cada uno de los grupos que han participado en la elaboración de los proyectos escogen dos delegados que van a reunirse

con el grupo municipal integral. Este grupo ampliado será el encargado de priorizar los proyectos, asignar los recursos y establecer una relación orgánica entre los doce proyectos para llegar a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (Torregroza, 1992, p. 63).

Las juntas se encuentran organizadas mediante la Asociación de Juntas Comunales ASOJUNTAS que cuenta con una Junta Directiva. Así se establece un canal más amplio de comunicación entre las comunidades y la administración municipal. Igualmente, esta asociación realiza actividades en la solución de problemas puntuales y coyunturales que afectan al municipio, como es el caso del déficit de cupos en la educación oficial. Recientemente la asociación, en convenio con la Escuela de Carabineros de la Policía Nacional, logró establecer un programa de educación para niños sin cupo en las instalaciones de esta escuela (Gómez, 1998). Sin embargo, la articulación de su trabajo unida a actividades de tipo proselitista, dificulta en la mayor parte de los casos el desarrollo normal de sus actividades. En palabras de un dirigente del magisterio del municipio, las Juntas de Acción Comunal funcionan de acuerdo con los recursos que les dé el gobierno de turno. Si el presidente de la Junta depende del diputado o del representante a la Cámara, la junta puede funcionar. Si esto no ocurre, la junta no funciona porque no puede desarrollar sus acciones sin recursos. ASOJUNTAS no se pronuncia ante situaciones tan graves como es el hecho que existan planes de vivienda represados desde hace más de diez años, entre otras cosas, porque quienes conforman su junta directiva hacen parte de la administración o son cuotas políticas” (Sarabia, 1998).

Contrasta con la anterior la situación presentada en torno a la organización y actividad de las Juntas de Acción Comunal en el municipio de Acacías. La mayor parte de las JAC están funcionando y algunas están bastante bien organizadas, tienen sede propia, agrupan a un número importante de vecinos y trabajan alrededor de las necesidades de la gente. Las JAC en Acacías igualmente se encuentran unidas bajo ASOJUNTAS, que tiene como objetivo primordial agrupar los diferentes intereses de las comunidades rurales y urbanas representadas en las Juntas. Fueron las JAC y ASOJUNTAS las que promovieron las manifestaciones en contra de la privatización de los servicios públicos en Acacías en septiembre de 1997.

Por último, vale la pena señalar que de los cinco municipios estudiados, el único que cuenta en la actualidad con Juntas Administradoras Locales (JAL) elegidas y en el ejercicio de sus funciones es

Barrancabermeja, las cuales ascienden a un número de trece, siete en el sector urbano y seis en el rural.

5.4.2.4. Organizaciones guerrilleras y paramilitares

Municipios como Samacá y Facatativá se caracterizan por la no presencia directa de la confrontación armada que se vive en la mayor parte del país (aunque afirmaciones de tipo no oficial señalan que en los sectores marginales de este último operan milicias urbanas de las FARC). Pero la situación en este respecto es preocupante en Acacías, Barrancabermeja y Tuluá, que se han constituido como escenario de confrontaciones entre grupos guerrilleros con las fuerzas del Estado o con los grupos paramilitares que operan en las regiones del Magdalena Medio y el departamento del Meta.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tienen una presencia importante en Barrancabermeja y en toda la región del Magdalena Medio, así como en Tuluá y Acacías. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) igualmente desarrolla operaciones militares en Barrancabermeja (recuérdese que el ELN nace en la zona del Magdalena Medio) y Tuluá. Como es sabido, la actividad de los grupos guerrilleros ha generado la respuesta de organizaciones de tipo paramilitar financiadas por sectores como los narcotraficantes y los ganaderos, los cuales tienen una influencia importante en la región del Magdalena Medio y el departamento del Meta e igualmente comienzan a incursionar en zonas que hasta el momento no contaban con su presencia como es el caso del departamento del Valle del Cauca. Finalmente, organizaciones guerrilleras de tipo local como el Grupo Jaime Bateman Cayón tienen una presencia importante en la zona rural del municipio de Tuluá.

El papel de las organizaciones armadas en la dinámica política, social y económica de los municipios señalados ha sido muy importante especialmente en Acacías y Barrancabermeja, en tanto determinan en gran parte actividades como los comicios electorales y la ejecución de políticas nacionales, departamentales y locales. En el caso específico del municipio de Barrancabermeja, se identificaba como una necesidad de los gobernantes locales el hecho de establecer buenas relaciones y acuerdos con los grupos armados con miras al cumplimiento de sus programas de gobierno. Pese a ello, el recrudecimiento de la violencia en las regiones mencionadas (fruto de la confrontación de los diferentes actores) ha desembocado en un crecimiento aún mayor de las condiciones de pobreza e

inestabilidad social en estos municipios, a los que se suman problemáticas como la inmigración de población desplazada, la ausencia de inversión, el desempleo, el asesinato selectivo de dirigentes políticos, gremiales y comunitarios.

Como ya se había señalado, la solución a las problemáticas generadas por la violencia guerrillera y paramilitar en estas regiones depende exclusivamente de políticas que debe adoptar el gobierno central. Si bien se han implementado iniciativas de tipo mixto como el Plan de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, cuyo centro es Barrancabermeja, que apuntan al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región, su viabilidad presenta serios tropiezos no solamente por su diseño y concepción de la participación ciudadana, sino porque las condiciones de la población en medio del conflicto impiden la participación activa de los diferentes sectores de la comunidad en el desarrollo del Plan.

Aunque municipios como Barrancabermeja se constituyen como ejemplo de movilización y participación ciudadana a nivel nacional, es también cierto que las diferentes organizaciones de carácter político y cívico poco pueden hacer frente a la gestión y a la imposición de los criterios impartidos desde el gobierno central. Particularmente en el caso de las organizaciones políticas, se presenta una excesiva dependencia frente a los directorios y a los líderes regionales que se constituyen como un obstáculo para la autonomía de su gestión en las unidades municipales o simplemente limitan su actividad a los comicios electorales, es decir, a la consecución de fines burocráticos. Por otro lado, factores como la violencia y la imposición de mecanismos de participación dados por la profusa legislación al respecto, sin ninguna ilustración y preparación previa a las comunidades, contribuyen a que el papel de los diferentes actores políticos en el desarrollo y la solución de los principales problemas que aquejan a los municipios se desdibuje frente a la autoridad real ejercida por entidades clave del gobierno central, tales como el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

5.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONFLICTOS SOCIO-POLÍTICOS

5.5.1. El marco legal de la participación comunitaria

En contraste con la debilidad del Estado y las instituciones para cumplir sus funciones en importantes sectores del territorio nacional, en el país se ha desarrollado una amplia legislación en lo que respecta a la

participación ciudadana y comunitaria a partir de la Constitución de 1991. Paradójicamente, fue esta la Carta que estableció el marco jurídico para la implantación de las reformas neoliberales en el país.

En efecto, existe un amplio número de disposiciones constitucionales que corroboran el principio de que a partir de la nueva Constitución se insiste más en el aspecto de la participación que en el de la representación. Entre las instancias de participación creadas están los consejos nacional, regionales y municipales de planeación, que conforman el llamado Sistema Nacional de Planeación Participativa. Estos organismos fueron concebidos para permitir que los ciudadanos y sus organizaciones tomen parte en la elaboración de los planes de las administraciones a los distintos niveles: nacional, regional y municipal.

No puede desconocerse la importancia que tiene la elección popular de gobernadores, alcaldes y miembros de las Juntas Administradoras Locales (JAL), lo que permite exigirle a los gobernantes algún tipo de responsabilidad. En consonancia con ello, la ley 134 de 1994 reglamentó el voto programático establecido por la Constitución del 91, en cuyo artículo 259 se establece:

Se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

Sin embargo, valga aclarar que el voto programático no se extiende al Presidente de la República. Aparte del voto programático, algunos de los mecanismos de participación política allí contemplados son: la revocatoria del mandato de los elegidos, la iniciativa ciudadana en las corporaciones públicas y la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley (Art.40). Asimismo, se consagran mecanismos como el cabildo abierto, el referendo, el plebiscito y la consulta popular.

La ley orgánica 134 de 1994, conocida también como Estatuto de Participación, tiene por objeto crear el marco legal de las diferentes modalidades de participación ciudadana y comunitaria, reconocidas por la Constitución nacional. También, establece los parámetros de participación de las organizaciones civiles en la fiscalización de la administración pública y sienta las bases para constituir las llamadas veedurías ciudadanas. El objeto fundamental de estas entidades es permitir la participación del ciudadano en la vigilancia de la gestión pública a todo nivel,

permitiéndole contar con una suficiente información sobre sus planes y programas, para controlar, vigilar y cerciorarse de que se le esté dando cabal cumplimiento a la ley. Sin embargo, las veedurías no tienen facultad para proferir actos administrativos, por lo que su capacidad de control se relaciona más bien con la censura o el veto social que puede ejercer la ciudadanía al enterarse del estado de ejecución de las obras públicas, así como de la prestación de los servicios públicos.

Otro sector importante en donde se contempla algún tipo de participación ciudadana es el de la búsqueda de la paz. Mediante la ley 434 de 1998 se creó el Consejo Nacional de Paz, que tendrá el carácter de órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional, en la búsqueda de la resolución pacífica del conflicto. Además se faculta a las asambleas departamentales y consejos municipales para crear los consejos departamentales y municipales de paz.

Sin embargo, la práctica misma de la participación ciudadana no ha estado acorde con tan profusa reglamentación. De acuerdo con Doris Ochoa y Darío Restrepo, se viene dando más bien una manipulación de este concepto, de manera que “los espacios de participación para la comunidad se dan fundamentalmente alrededor de los programas definidos por los organismos de prestación de servicios asistenciales y la convocatoria se reduce a la colaboración y/o congregación de personas alrededor de intereses institucionales” (Ochoa, 1994, p. 153).

Del estudio de la Carta del 91 resulta evidente que se excluye la participación en aquellos asuntos que afectan de manera fundamental la vida de la población y los municipios, tales como los asuntos presupuestales, fiscales y tributarios. Lo cierto es que las decisiones fundamentales del país en materia económica, social y política se siguen adoptando desde el poder central del Estado, por entidades que a partir de la nueva Constitución adquirieron gran relevancia, tales como el Ministerio de Hacienda, la Junta Directiva del Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Al frente de estas entidades se encuentra una tecnocracia que concentra un poder cada vez mayor (Ahumada, 1996, p. 206).

5.5.2. Cuatro tendencias de participación comunitaria

Los estudios de caso de los municipios seleccionados para el presente trabajo de investigación han permitido analizar algunas diferencias existentes entre los mecanismos de participación y alrededor de los cuales se pueden destacar cuatro tendencias:

- Participación en la construcción de obras civiles.
- Participación en la resolución de conflictos de origen local.
- Participación que reemplaza la función del Estado (Impuesta en cumplimiento de decretos o leyes).
- Movilización social.

Sumadas a estas cuatro tendencias de participación comunitaria, existen igualmente una serie de limitantes socioculturales que afectan de manera significativa estos procesos de participación. Una vez se describan estas tendencias, se procederá a estudiar el impacto de estas barreras que, de una u otra manera, se deben tener en cuenta para realizar un análisis más detallado sobre los procesos de participación comunitaria en los municipios estudiados.

Aunque algunas de estas tendencias representan avances, de manera general se observó que los problemas más agudos que sufre la población de los municipios no se resuelven por medio de los mecanismos locales de participación. Por ejemplo, la participación puede tener resultados positivos cuando la comunidad la ejerce como agente que le da respuesta a problemas concretos, especialmente de infraestructura, que no sean muy costosos de solucionar. En segunda instancia, también puede tener resultados positivos cuando la comunidad se organiza y resuelve algunos problemas de carácter local y de tipo socioeconómico, cuya solución se da en el ámbito municipal y requiere cierto grado de negociación política entre el gobierno local y las partes afectadas.

Sin embargo, las otras tendencias ponen en evidencia la manera como los mecanismos de participación contemplados en la legislación no le garantizan a la comunidad organizada resolver o negociar problemas de índole socioeconómico y sociopolítico que afectan de manera profunda la calidad de vida en general, y las posibilidades de desarrollo económico, político y social de las comunidades locales. En este sentido, los mecanismos formales de participación comunitaria no le permiten, de manera clara, a la comunidad organizada convertirse en un actor que pueda negociar las políticas macroeconómicas y sociales que tengan efectos negativos sobre sus regiones. Así, la comunidad se organiza y recurre a otros mecanismos de participación, como son las marchas campesinas, las tomas de carretera, los paros cívicos o las movilizaciones populares, para lograr una negociación más directa con el gobierno central y una resolución de los conflictos más apremiantes del municipio o de la

región. Por último, es importante mencionar que existen algunos limitantes de tipo sociocultural que afectan la participación, tales como la carencia de información sobre los procesos legales de participación, la falta de educación, y las costumbres clientelistas, entre otras.

5.5.2.1. Participación en la construcción de obras civiles

La primera tendencia de participación se ve más claramente reflejada en la construcción de obras civiles en los barrios y comunidades donde existen carencias de infraestructura pública. Estos problemas se resuelven de una manera muy práctica: la comunidad se organiza, define prioridades, elabora un proyecto, hace las contrataciones, aporta mano de obra o materiales de construcción y realiza las obras necesarias. Así vemos cómo en varios municipios el gobierno local hace “rendir” el presupuesto destinado para el mejoramiento o el desarrollo de infraestructura, y construye acueductos, escuelas, andenes o calles con participación comunitaria. Sin embargo, el limitante de este tipo de participación es la falta de presupuesto. Aunque se podría plantear que ésta es una tendencia que permite que la comunidad, de manera organizada, y con el apoyo del gobierno local resuelva problemas muy concretos, entre los diversos actores entrevistados en los municipios no hay consenso en cuanto a la valoración de este tipo de participación.

Algunas autoridades municipales tienden a evaluarla como positiva o muy positiva y consideran que se han ampliado los canales de colaboración de la ciudadanía en la solución de sus problemas más sentidos. Esta tendencia se expresa claramente en Tuluá, Facatativá, Acacías y Samacá y en menor medida en Barrancabermeja, en donde incluso las autoridades locales consideran que el impacto de estos mecanismos participativos no ha sido mayor. En este municipio, algunos dirigentes políticos corroboran esta afirmación; según un dirigente liberal, los líderes comunales se quejan permanentemente de la falta de atención por parte del gobierno en todos sus niveles en lo que tiene que ver con la participación. No se permite la supervisión del Plan de Desarrollo, del plan de gobierno y del presupuesto, tal como lo contempla la Ley 136. Por el contrario, en municipios como Facatativá algunos funcionarios y dirigentes locales califican procesos de participación comunitaria alrededor de temas puntuales como altamente eficientes y legítimos, como el caso del Plan de Ordenamiento Urbano.

5.5.2.2. La participación en la resolución de conflictos de origen local

Sobre la segunda tendencia, es decir cuando la comunidad se organiza para resolver y negociar algunos problemas de carácter local y de tipo socioeconómico, existe una opinión bastante generalizada entre los entrevistados con relación a que este tipo de mecanismos participativos, como las veedurías ciudadanas, cumplen una función positiva en cuanto al mejoramiento de aspectos concretos de la prestación de algunos servicios públicos, pero no resuelven los problemas de fondo de la comunidad. Ejemplos de este tipo de participación son el caso del proceso de concertación que se dio entre la alcaldía y los vendedores ambulantes organizados de Tuluá para negociar los espacios públicos donde ejercer esta actividad económica, las veedurías que existen en el hospital de Samacá o la organización del Distrito de Riego de este mismo municipio.

Este último caso merece más atención. El distrito tiene una Asociación de Usuarios que les abre un espacio de participación y de socialización de problemas a los agricultores de la zona, dentro de la organización y la comunidad. Además, este distrito ha permitido que los campesinos mejoren las técnicas de producción y se unan para comprar semillas, recibir asistencia técnica y buscar mercados. Sin embargo, su capacidad de acción se vuelve impotente frente a las políticas macroeconómicas que han acabado con los mercados de los principales productos del municipio como la papa y la cebada, afectados por la importación de productos extranjeros, más baratos que los productos nacionales. Así pues, vemos cómo en este caso la participación comunitaria puede darle solución a algunos problemas de tipo socioeconómico, pero no tiene la capacidad de cambiar políticas del nivel central, que afectan de manera más decisiva la economía de la región. En este mismo municipio también se ha logrado una experiencia positiva en el sector de la salud con las veedurías ciudadanas, la asociación de usuarios del hospital y el comité de participación, que han contribuido a la mejora de la infraestructura, de la atención y del funcionamiento de los servicios que presta el hospital.

Dentro del marco de Reorganización del Sistema Nacional de Salud realizado en el año de 1990 y de acuerdo con las disposiciones del Decreto 1416 de este mismo año, “por el cual se dictan normas relativas a la organización y establecimiento de las modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud”, se implementaron en los diferentes municipios del país algunos mecanismos de participa-

ción comunitaria tendientes a una mayor intervención de los habitantes de los municipios en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la atención en salud en sus respectivas entidades territoriales. En esta línea se crean entonces los *Comités de Participación Ciudadana* (COPACOS), las *Asociaciones de Usuarios*, las *Veedurías*, los *Comités Especiales*, las *Juntas Directivas de los Organismos de Salud en los diferentes niveles de atención* y los *Consejos Comunitarios Locales* (Ministerio de Salud, 1990). De acuerdo con las indagaciones que sobre este particular se realizaron en los municipios estudiados, se encuentran diferencias significativas en el impacto y el éxito de estas instancias en el mejoramiento de la calidad de la atención en salud en los mismos.

En este sentido, vale la pena señalar el caso del municipio de Samacá, en el cual los espacios creados para que la comunidad participe activamente en el proceso de toma de decisiones alrededor del manejo de los recursos y atención en salud han tenido una incidencia importante. Las veedurías existentes en las diferentes veredas, la Alianza de Usuarios del Hospital y la Junta Provisional de Salud han tenido importantes logros en este sentido: de acuerdo con las diferentes fuentes consultadas la labor del Hospital Santa Marta ha mejorado significativamente. Esta situación se refleja en hechos como la ampliación de los servicios, el ingreso y construcción de nuevas unidades y la ampliación de la cobertura que, incluso, se extiende a otros municipios de la región.

En contraste con la situación anterior, se presentan algunos conflictos en el manejo de este sector en el municipio de Facatativá. Estos conflictos se atribuyen a razones de tipo clientelista. De acuerdo con la mayor parte de los entrevistados al respecto, en las juntas de salud figuran amigos y parientes de los funcionarios y se impide (por la ley misma) el ingreso de los trabajadores a las mismas. Estas inconsistencias se articulan con la crítica situación financiera del Hospital Regional San Rafael, cuya continuidad en la prestación de servicios se encuentra en peligro. En los demás municipios estudiados ni siquiera se mencionan estas asociaciones como formas posibles de participación ciudadana o apenas se hace alusión a su ausencia o ineficiencia.

En Tuluá, el incremento de la actividad de los vendedores ambulantes se convirtió en un conflicto. Para afrontar la problemática, éstos se organizaron en un sindicato y así pudieron participar en su solución. El sindicato logró concertar acuerdos con la administración municipal en lo referente al uso del espacio público y a la reubicación de los puestos de venta que obstaculizan el paso peatonal o la entrada a edificios públicos,

almacenes, centros comerciales, garajes u oficinas. Es importante anotar que el incremento desproporcionado de esta actividad se debe a las altas tasas de desempleo en la región (por ejemplo, debido a cambios en la actividad productiva agraria que ha desubicado mano de obra) y a la llegada de desplazados por la violencia en otras regiones del país. En las entrevistas, tanto los funcionarios del gobierno local como los vendedores ambulantes organizados reconocen lo anterior y observan que el fenómeno sigue en crecimiento, lo que tiene un impacto socioeconómico serio en el municipio. De nuevo vemos como la comunidad y el gobierno local resuelven temporalmente un problema cuya solución está a su alcance, pero no logran un cambio de fondo.

5.5.2.3. La participación que reemplaza la función del Estado

En lo referente a la tercera tendencia, existe un consenso entre la gran mayoría de los representantes de las organizaciones populares y cívicas de los municipios, quienes consideran que los mecanismos de participación no han funcionado realmente como canales efectivos para la discusión y solución de los problemas más profundos de la comunidad. Para un sector importante de los dirigentes entrevistados en los municipios, los mecanismos participativos introducidos por la Constitución del 91 son simples sofismas de distracción que, al igual que la descentralización fiscal, buscan descargar las responsabilidades del Estado en las entidades territoriales, pero particularmente en los municipios y en las comunidades.

El Plan de Desarrollo, que por ley debe ser elaborado con participación comunitaria, es presentado por las autoridades como el espacio ideal para que los representantes de la comunidad discutan el rumbo que debe tomar el desarrollo socioeconómico de su comunidad. Sin embargo, en lo que respecta a la planeación participativa, es decir, a la participación de la comunidad en la elaboración del plan de cada municipio, también se expresan opiniones encontradas. De un lado, las autoridades de los distintos municipios insisten en que se viene haciendo una convocatoria amplia para su realización. De otro lado, los dirigentes más reconocidos de la comunidad afirman que en algunos casos esa convocatoria no ha sido amplia en absoluto (Facatativá, Acacías y Samacá) y en otros casos, aunque si fue relativamente amplia, en la elaboración misma del plan no se tuvieron en cuenta los proyectos presentados por las organizaciones populares y sociales (Barrancabermeja y Tuluá).

5.5.2.4. La movilización social como mecanismo de participación comunitaria

En vista que la comunidad no encuentra la solución a sus problemas más serios utilizando los nuevos mecanismos de participación, en cuatro de los cinco municipios estudiados se han valido de otros mecanismos de presión política para tratar de lograr la presencia de negociadores del gobierno central y resolver los conflictos socioeconómicos más graves. En los municipios en donde existen organizaciones populares y sociales con una trayectoria importante, como en el caso de Barrancabermeja, o en aquéllos en donde los movimientos cívicos y sociales se constituyen coyunturalmente, como en Facatativá, Tuluá y Acacías, se sigue privilegiando la movilización y presión sobre el Estado central como mecanismo para solucionar sus problemas más sentidos. Por lo tanto, podríamos argumentar que estos recursos se dan como resultado de la imposibilidad de resolver problemas utilizando los nuevos mecanismos de participación.

En el caso de Barrancabermeja, por ejemplo, las organizaciones sindicales y populares de mayor trayectoria, tales como la Unión Sindical Obrera y la Coordinadora Popular, se han puesto al frente de los procesos de participación más tradicionales, consistentes en el debate y la confrontación con las autoridades municipales, departamentales y nacionales para la obtención de los distintos objetivos que buscan los trabajadores y la comunidad en general. Los paros cívicos de Barrancabermeja, cuya causa principal ha sido la búsqueda del mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, son demostración de ello. En el caso de Acacías, los agricultores de arroz afectados por las políticas de importación de este producto se han organizado para ejercer presión frente al gobierno nacional. La crisis del sector arrocerero que golpea a la región donde está ubicado el municipio tiene serias consecuencias sociales, ya que el cultivo de este producto es una de las principales fuentes de actividad económica y de empleo. Por lo tanto, los productores han participado en movilizaciones y tomas de carreteras importantes para llamar la atención del Estado.

La participación ciudadana en instancias locales de resolución de conflictos tampoco ha sido muy efectiva. Ello se debe a que los conflictos fundamentales que afectan las condiciones de vida de la población no son de naturaleza local o departamental sino nacional, por lo que su solución corresponde más bien a las autoridades centrales del Estado. Tal es el

caso del conflicto armado en Barrancabermeja, Tuluá y Acacías; los conflictos en torno a la crisis del sector productivo, resultante de la apertura económica, que afecta a todos los municipios, pero en especial a Acacías (importación de cereales), Tuluá (crisis cafetera) y Samacá (importación de cebada y papa); la reestratificación de los municipios y la eliminación de subsidios a los servicios públicos domiciliarios, un problema que ha generado conflicto especialmente en Facatativá.

5.5.2.5. Los limitantes socioculturales que afectan la participación

En la última tendencia agrupamos los limitantes de tipo social o cultural, o de información que afectan el proceso de participación. Muchos entrevistados plantearon que este proceso se ha visto muy limitado porque no se cuenta con los mecanismos para ponerlo en práctica, no ha funcionado, o sencillamente no es conocido a nivel general en la población. Otras críticas al proceso apuntan a la falta de educación y capacitación de las comunidades para participar y al manejo clientelista y burocrático que caracteriza a estos procesos, ante la intervención constante de políticos tradicionales y barones electorales. Para ejemplificar un poco sobre este aspecto, varias fuentes en Samacá consideran que uno de los principales obstáculos para la participación comunitaria en el pueblo se relaciona con el *ethos* cultural de la gente de Samacá y del departamento de Boyacá. Plantean que por cuestiones culturales son muy aferrados a sus tradiciones, tienden a desconfiar de los extraños, sólo confían en su grupo familiar, en los miembros de su comunidad y en líderes muy tradicionales, sean religiosos o políticos.

En los demás municipios tanto funcionarios del gobierno como líderes de la comunidad plantean que la participación no es efectiva porque la comunidad e incluso los miembros del gobierno local, no conocen los alcances del proceso, se sienten agobiados por la excesiva legislación sobre el tema, carecen de la capacitación necesaria para llevar a cabo el proceso y no cuentan con el tiempo y los recursos para estar “participando” con mucha frecuencia. En la mayoría de los municipios estudiados se hizo la observación referida a que el municipio tiene que promover y financiar talleres de capacitación, fondos de desplazamiento de líderes comunitarios, sobretodo del sector rural, y gastos de convocatoria en general. Finalmente es importante anotar que en Barrancabermeja, donde existe una organización de mujeres, la Organización Femenina Popular, que goza de mucho prestigio en la comunidad por su importante labor

sociopolítica y organizativa, su presidenta hizo la observación de que la participación de las mujeres ha sido bastante pobre y que muy pocas son convocadas dentro del proceso. Aunque en los otros municipios ninguna persona entrevistada hizo este mismo análisis, es notable para los investigadores que el rol de las mujeres en los procesos de participación sea bastante reducido.

5.6. CONCLUSIONES

De la investigación en los cinco municipios considerados en este estudio de caso podemos concluir que los mecanismos introducidos por la Constitución de 1991 no han permitido una mayor participación en la toma de decisiones a nivel local, ni han incidido en el mejoramiento del nivel de vida de la población, ni mucho menos contribuido a la solución de los conflictos del municipio o la región. En general, se pudo observar que la mayoría de los procesos de participación se dan en actividades puntuales, como el manejo de ciertos proyectos o el apoyo concreto a obras de infraestructura. En este sentido, existe un consenso en torno a que la forma más conocida y utilizada de participación es el trabajo en obras públicas. Esto es especialmente notorio en los casos de Barrancabermeja y Acacías. La experiencia de estos municipios muestra que las decisiones cruciales que afectan la vida de la comunidad se siguen tomando a nivel central, en tanto que los recursos de inversión se siguen manejando con criterios clientelistas y politiqueros. Ante el hecho que los gobiernos locales y las comunidades no tienen representación directa dentro del gobierno central en el marco de este proceso de descentralización en la toma de decisiones, se recurre a movilizaciones sociales para tratar de negociar con representantes del Ejecutivo. En síntesis, la participación está más dirigida a convertir a la comunidad y a los ciudadanos en gestores de proyectos o en administradores y/o constructores de obras y no en actores políticos con poder de decisión.

En cuanto a la valoración de los mecanismos de participación ciudadana no hay consenso entre los diversos actores entrevistados en los municipios. Sin embargo, en términos generales se observan dos tendencias de opinión. La primera, representada por algunas autoridades municipales, tiende a evaluar como positiva o muy positiva la participación comunitaria y considera que se han ampliado los canales de colaboración de la ciudadanía en la solución de sus problemas más sentidos. Esta tendencia se expresa claramente en Tuluá, Facatativá, Acacías

y Samacá y en mucha menor medida en Barrancabermeja, en donde incluso las autoridades locales consideran que el impacto de estos mecanismos participativos no ha sido mayor.

La segunda tendencia, compartida por la gran mayoría de los representantes de las organizaciones populares y cívicas de los municipios, considera que dichos mecanismos de participación no han funcionado realmente como canales efectivos para la discusión y solución de los problemas de la comunidad. Ello se debe a que no se cuenta con los mecanismos para ponerlos en práctica, no han funcionado o sencillamente no son conocidos a nivel amplio. Otras críticas al proceso apuntan a la falta de educación y capacitación de las comunidades para participar y al manejo clientelista y burocrático que caracteriza a estos procesos, ante la intervención constante de políticos tradicionales y barones electorales.

Para un sector importante de los dirigentes entrevistados en los municipios, los mecanismos participativos introducidos por la Constitución del 91 son simples sofismas de distracción que, al igual que la descentralización fiscal, buscan descargar las responsabilidades del Estado en las entidades territoriales, pero particularmente en los municipios.

Respecto a la descentralización, los cuatro municipios más grandes estudiados presentan un considerable déficit fiscal que los ha obligado a reducir la inversión social. Este déficit, común a la gran mayoría de los departamentos y municipios del país, es consecuencia directa de dos factores. El primero, la aplicación de la ley 60 que distribuye las competencias y recursos entre las entidades territoriales (departamentos y municipios) y transfiere a éstas buena parte de las obligaciones en salud y educación, sin tener en cuenta que no estaban en capacidad de asumir estos compromisos. De ahí que la crisis fiscal haya afectado de manera notoria la inversión en salud y educación y así se evidencia en la gran mayoría de las entrevistas a personas relacionadas con dichos sectores en los distintos municipios. El segundo factor está relacionado con el continuo recorte del gasto público que se viene haciendo en las últimas administraciones.

5.7. BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA, CONSUELO, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, El Áncora Editores, Bogotá, 1996.
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE ACACÍAS, "Plan de Desarrollo del Municipio de Acacías –enero de 1995 diciembre de 1997–: Hacia la transformación social y participación ciudadana", Acacías, 1995.

- ALCALDÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, *Barrancabermeja en Cifras*, 1996.
 -----, *Gaceta Oficial de Barrancabermeja*, 1995.
 -----, *Plan de Desarrollo Municipal de Barrancabermeja 1998-2000*, 1998.
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAMACÁ, *Plan de Desarrollo 1998-2000*, Mimeografía, Samacá, 1998.
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE TULÚA, *Tuluá en Cifras*, 1995.
 -----, *Tuluá en Cifras*, 1998.
- CADAVID BRINGE, AMPARO, “El Magdalena Medio: una región que se construyó por el río”, en *Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio*, Unidad de Región, Sujetos y Redes Sociales, Consorcio SEAP-CINEP, Bogotá, 1996.
- CEPAL, “Focalización y pobreza”, en *Cuadernos de la CEPAL*, No. 71, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, *Colombia: The Right to Justice*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1991.
- CONCEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ, “Facatativá: Progreso para el Siglo XXI”, en *Plan de Desarrollo 1998-2000*, Facatativa, 1998.
 -----, *Primer Foro Departamental sobre Servicios Públicos Domiciliarios*, Mimeografía, Facatativá, 1998.
- DE ROUX, FRANCISCO J, “Documento central de diagnóstico, conclusiones y recomendaciones”, en *Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio*, Consorcio CINEP-SEAP, Bogotá, 1996.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Cómo va la descentralización*, Bogotá, 1996.
- GOBERNACIÓN DE BOYACÁ-SECRETARÍA DE PLANEACIÓN, *Proyecto de desarrollo provincial, Provincia del Centro*, Mimeografía, Tunja, 1994.
- HOSPITAL SANTA MARTA, *Plan de Atención Básica del Municipio de Samacá*, Mimeografía, Samacá, 1998.
- INFANTE, ARTURO, PRÓLOGO A CARLOS GUSTAVO ARRIETA Y OTROS, *Narcotráfico en Colombia*, Ediciones Uniandes-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.
- MANRIQUE ZÁRATE, DIEGO, *Breviario Histórico de Facatativá*, Edición propiedad del autor, sin fecha.
- MAYOR MORA, ALBERTO, “¿Un salto al vacío...?: Las fábricas de hierro en Colombia en el siglo XIX”, en *Credencial Historia*, No. 43, Bogotá, 1993.
- MELO, JORGE ORLANDO, “Los paramilitares y su impacto sobre la política”, en *Al filo del caos: Crisis política en Colombia en los años 80*, IEPRI-Universidad Nacional-Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.
- MINISTERIO DE SALUD. *Reorganización del Sistema Nacional de Salud: Reglamentación de la Ley 10 de 1990*, Bogotá, 1990.
- OCHOA, DORIS *et al.*, “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*, FESCOL, Bogotá, 1994.
- RANGEL SUÁREZ, ALFREDO, “Colombia: La guerra irregular en el fin de siglo”, en *Ciencia Política*, No. 41, Bogotá, IV trimestre de 1995.
- ROMERO VILLALBA, ANA JUDITH, *El Fortalecimiento Administrativo, Político y Fiscal del Municipio de Facatativa*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios Políticos (Tesis), Bogotá, 1993.

- RUBIO, MAURICIO, "Violencia en Colombia: Dimensionamiento y políticas de control", en *Proyecto de la Red de Centros de Investigación*, coordinado por la Oficina del Economista Jefe (OCE) del Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- SARMIENTO ANZOLA, LIBARDO, "Concentración y pobreza: Tres años de salto social", en *El Salto Social: La sociedad pide cuentas*, Consejo Nacional de Planeación, 1997.
- , "Categorías municipales en la historia de Colombia", en *Municipios y Regiones de Colombia*, Fundación Social, Bogotá, 1998.
- TORREGROZA, NHORIS, *La Descentralización y la Participación Comunitaria*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios Políticos (Tesis), Bogotá, 1992.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, *Plan de ordenamiento físico del área urbana del municipio de Acacías: Diagnóstico*, Bogotá, 1996.
- VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, *Magdalena Medio Santandereano: Colonización y conflicto armado*. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá, 1992.

6. GUATEMALA.
DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA:
GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
ESTUDIO DE CASO

INVESTIGADORES PRINCIPALES:

JESÚS PUENTE ALCARAZ

JUAN FERNANDO MOLINA

INVESTIGADORES ASISTENTES:

CARYL ALONSO JIMÉNEZ

MALCO ARANA

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

6.0 CONTENIDO

6.1. INTRODUCCIÓN	233
6.2. SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS	235
6.2.1. Historia reciente de Guatemala. Los noventa y los acuerdos de paz	237
6.2.1.1. <i>Parámetros sociales</i>	238
6.2.1.2. <i>Parámetros económicos</i>	241
6.2.1.3. <i>Los Acuerdos de Paz</i>	244
6.2.1.4. <i>La reforma del Estado: El proceso de descentralización</i>	253
6.3. EL MUNICIPIO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE GUATEMALA	254
6.3.1. Marco Jurídico	254
6.3.1.1. <i>Competencias, atribuciones, funciones y controles</i>	254
6.3.1.2. <i>La autonomía política de los municipios</i>	257
6.3.1.3. <i>La Constitución y los Acuerdos de Paz</i>	258
6.3.1.4. <i>Ley Electoral y de partidos políticos: La democracia representativa limitada en el municipio</i>	259
6.3.1.5. <i>El Código Municipal y la autonomía financiera</i>	261
6.3.2. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Planificación y participación. La vigilancia permanente sobre el municipio	262
6.3.3. La nuevas competencias: La educación y las salud	265
6.3.4. El grado de autonomía económica	269
6.3.4.1. <i>El sector privado y el municipio</i>	272
6.3.5. Calidad Administrativa y planificación	274
6.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	276

6.5. LOS COMITÉS CÍVICOS	281
6.6.CONFLICTO Y GOBERNABILIDAD	285
6.6.1. El agua y la tierra motivos de crisis de gobernabilidad	288
6.7. UNA CARACTERÍSTICA PROPIA. LA ALCALDÍA INDÍGENA: REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	295
6.8. CONCLUSIONES	298
6.9. BIBLIOGRAFÍA	302

6. GUATEMALA.

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA ESTUDIO DE CASO

6.1. INTRODUCCIÓN

La década de los noventa comienza en Latinoamérica con un talante totalmente desconocido. En todo el continente se instauran regímenes democráticos. La época de los dictadores parecía que llegaba a su fin y se produce el comienzo de una nueva era. Volvía a parecer posible un desarrollo de la Región. Superada la profunda crisis económica de la pasada década, las medidas de reforma estructural aplicadas, al ser acompañadas de estructuras democráticas, se verían potenciadas y el crecimiento económico contaría con muchas más posibilidades de éxito.

En este contexto, países como Guatemala, asolados por un conflicto civil que ha durado más de treinta años, inician la transición, firman acuerdos de paz y comienzan la reconstrucción de sus sociedades. En este proceso, la reforma del Estado prevé como herramienta básica su cambio de estructura, la descentralización, desde una doble perspectiva. Por un lado, desconcentrar la presencia del Estado en la capital y llegar a todo el territorio nacional y, por otro, descentralizar las tomas de decisiones en las municipalidades que deberían pasar a tomar un papel primordial en este proceso. Todo ello, con el fin de promover el desarrollo

económico y social de una manera homogénea para todos los guatemaltecos cualquiera que sea su lugar de residencia.

Estas medidas debían ir acompañadas de otro ingrediente básico para que la fórmula funcione, es decir, la “participación ciudadana”. Hay que recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones representativas y fomentar que estos colaboren en su propio desarrollo y en las tomas de decisiones que les afecten. Aquí, la Municipalidad vuelve a ocupar un espacio central cuando no imprescindible. La administración local, por el simple hecho de ser la más cercana a la población tiene que asumir el reto de consultar, canalizar y promover la iniciativa ciudadana en la resolución de sus problemas y demandas; ha de pensar en mejorar la calidad de sus servicios y ejercitarse en una nueva función, la de promover el desarrollo local.

La Democratización y la Gobernabilidad deseada contará con los municipios para asentarse y desarrollarse o volverá a fracasar en su intento de desarrollar en sentido amplio en Latinoamérica. Esta es la justificación de este tipo de investigaciones y el interés central en el Municipio y en la Municipalidad, es decir comprobar cómo los deseos y los grandes discursos se aplican en la realidad cotidiana de los municipios. Siguiendo su evolución a lo largo de los años podremos evaluar constantemente cómo se va consolidando la democracia en nuestros países.

Para ello, y en lo que concierne a este primer documento de monitoreo, vamos a seguir el siguiente proceso. En el primer capítulo analizaremos el entorno histórico y jurídico del municipio guatemalteco. A continuación se expondrán las reformas más recientes que supusieron el comienzo del fenómeno que aquí contemplamos. La Constitución de 1985, su modificación en 1994, los acuerdos de paz y, en general el entorno jurídico vigente nos servirán para comprender los alcances y limitaciones a la descentralización y gobernabilidad en Guatemala.

A continuación, expondremos los resultados de la investigación en función de los estudios de caso de cinco municipalidades donde analizaremos las limitaciones y potencialidades que el actual desarrollo de la descentralización ha alcanzado y la capacidad que la administración local posee para ello. La participación ciudadana, el entorno político y los conflictos y crisis de gobernabilidad serán los otros aspectos que analizaremos. Por último, alcanzaremos conclusiones que sirvan como punto de arranque en las próximas investigaciones a realizar en el futuro.

6.2. SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Guatemala tiene 331 Municipalidades repartidas en 22 Departamentos. Para los efectos de esta investigación era necesario tener una variada representación de Municipalidades que permitieran abordar cada uno de los temas propuestos a debate y que se ajustara a las limitaciones presupuestarias y de recursos humanos de este proyecto. Hay circunstancias que afectan por igual a las trescientas treinta y una municipalidades del país. El carácter institucional, deberes y derechos son idénticos en todas ellas. Esto puede considerarse la variable dependiente. Las variables independientes las ofrecen cada una de las peculiaridades de las seleccionadas.

Teníamos que contemplar el aspecto indígena, por ello elegimos dos netamente indígenas: Sololá y Nahualá, del Departamento de Sololá, y Santa Cruz Balanyá, del departamento de Chimaltenango, y otra mayoritariamente no indígena, Santa Lucía Cotzumalguapa, Departamento de Escuintla. Quetzaltenango ocupa en este caso una posición intermedia. Aunque eminentemente indígena, la población no indígena ocupa un espacio importante en la comunidad. La composición del Consejo está integrada por ambos, y ha roto los recelos entre las distintas comunidades presentes en la ciudad.

La cuestión económica era el siguiente criterio. Éste está relacionado directamente con el tamaño de la población que condiciona *per se* la transferencia de capital del Estado siguiendo los criterios del reparto del 10% constitucional. De esta manera Quetzaltenango es la segunda ciudad de Guatemala y por su tamaño ocuparía la clasificación de municipio grande. En grado descendiente la siguen Sololá que pertenece al estrato medio y las restantes a los grados pequeños ocupando Nahualá el último lugar.

Para completar el aspecto anterior había que relacionar esta característica con el entorno socioeconómico y sistemas de producción. De esta manera se buscó la presencia de municipios que tuvieran distintas actividades económicas. Así, Quetzaltenango es un municipio con vocación eminentemente de servicios que busca el desarrollo industrial medio. Sololá, Nahualá y Santa Cruz de Balanyá son eminentemente de producción agraria a pequeña escala con pequeños propietarios y de escasa tecnificación. Por último Santa Lucía Cotzumalguapa posee una estructura económica dedicada a la producción agroexportadora de caña de azúcar que la diferencia sensiblemente de las anteriores y le confiere particu-

dades exclusivas como la recepción de emigración de municipios como los dos anteriores en época de trabajos agrícolas que necesitan desplazamientos masivos de trabajadores.

La forma de gobierno también introduce variación deseable en la selección realizada. Contamos con representantes de los dos tipos de gobierno local. Dos, Quetzaltenango y Sololá gobernados por comités cívicos y el resto por partidos políticos.

Por último mencionar otras características propias que hacían especialmente visibles a parte de los municipios seleccionados. Nahualá ha vivido en los noventa varios episodios de conflictividad relacionados con límites de tierras y delimitaciones administrativas con otros municipios. Santa Lucía Cotzumalguapa permite observar la influencia de la avalancha de población temporera en la gobernabilidad. Quetzaltenango dispone de un sistema articulado de captación de fondos de la cooperación internacional que la convierte en única en ese sentido. En Sololá funcionan las dos Municipalidades, la indígena tradicional y la oficial y ambas conviven en aparente concordia lo que permitía evaluar los alcances en participación ciudadana de este modelo.

Características y criterios de selección de la muestra:

Variable/ Municipio	Quetzaltenango	Sololá	Santa Cruz Balanyá	Nahualá	Santa Lucía Cotzumalguapa
Tamaño	Grande	Mediano	Pequeño	Pequeño	Mediano
Actividad económica principal	Servicios	Agrario tradicional	Agrario tradicional	Agrario tradicional	Agrario exportado
Composición social	Mixta	Indígena	Indígena	Indígena	Latina
Proporción Presupuestaria de Capitales Transferidos	Baja	Alta	Alta	Alta	Baja
Sistema de gobierno	Comité cívico	Comité cívico	Partido político	Partido político	Partido político
Otras características	Sistema propio de captación de ayuda internacional	Presencia alcaldía indígena	Alto grado de pobreza	Alto grado de conflictividad	Receptora de migración temporal

6.2.1. Historia reciente de Guatemala: Los noventa y los acuerdos de paz

La inestabilidad política ha sido una constante en la historia de Guatemala. Desde 1944, el país ha experimentado ciclos muy cortos —de apenas diez años en promedio— en los que diferentes fracciones se arrebatan el control del aparato público para intentar reorientarlo.(...)

Desde 1963 y todavía en la transición que se inaugura en 1986, los cambios en el sistema político fueron promovidos fundamentalmente por el ejército o contando con su apoyo activo (Gutiérrez 97:24-25).

Guatemala se dispone a despedir el siglo XX con un saldo de setenta y ocho años de dictadura, con 34 de represión militar que dejaron al menos 200 mil civiles muertos. “Durante este tiempo los guatemaltecos vivieron bajo la sombra del miedo, la muerte y la desaparición como amenazas cotidianas para el ciudadano común.”¹ Esta “herencia” condiciona cualquier análisis social económico o político que se quiera hacer de Guatemala y, lo seguirá siendo, mientras estos hechos no sean asumidos por la “conciencia nacional” a través de un proceso de reconciliación nacional tal y como lo propone la Comisión del Esclarecimiento Histórico. El deterioro de las relaciones sociales, fruto de la ruptura del tejido social básico, el aislamiento y alejamiento de las estructuras del Estado de su población, la ausencia de políticas sociales coherentes con la realidad del país y la fuerte división social manifiesta en una dualidad extrema, condicionan la recuperación y normalización de la vida de los ciudadanos de Guatemala.

No obstante, hay que contraponer en el otro platillo de la balanza las potencialidades existentes para que el proceso descrito se revierta. La constitución de 1985 inició el proceso democrático más reciente, que llega a ser plenamente factible después de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996. Estos acuerdos, firmados entre el gobierno del Partido de Avanzada Nacional liderado por Álvaro Arzú y la guerrilla, se han convertido en el referente obligado de cualquier análisis de coyuntura sobre la evolución del proceso democrático. Podríamos considerarlo como el complemento o la constitución paralela de los guatemaltecos en

1 Comisión del Esclarecimiento Histórico.

la reconstrucción del país. Por esta razón las referencias al documento son obligadas en cualquier valoración de la realidad de los últimos años pasados y de los venideros. En él, aparecen acuerdos de carácter social, económico, político administrativo, militar y de reconciliación nacional que van a marcar las agendas políticas de los futuros gobiernos.

Empezaremos a describir la situación sociopolítica de Guatemala con el análisis de los indicadores sociales y económicos más destacables. Continuaremos con la reforma del Estado emprendida en torno al proceso de descentralización y su importancia para el desarrollo del país. Seguiremos con una evaluación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz para terminar con una descripción de los escenarios a corto y mediano plazo que se atisban en el futuro más cercano.

6.2.1.1. Parámetros sociales

En 1998 el PNUD elaboró un informe sobre la situación social en torno al nivel de desarrollo en Guatemala. En él se describe el contraste acentuado que presenta esta sociedad entre las distintas regiones y entre estratos sociales en cuanto a lo que a índices de desarrollo humano se refiere.

El análisis de la educación en Guatemala pone de manifiesto que las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo no se encuentran al alcance de la mayoría de la población. “Además, a las carencias presupuestarias se suma el alto grado de repitencia y deserción escolar que implica el ineficiente uso de los recursos disponibles.” Guatemala tiene como reto en este sector alcanzar la educación primaria universal. Las deficiencias en cobertura son mayores si centramos la atención en las mujeres que acuden a la escuela.

Veamos algunos datos:

- De 1980 a 1995 la tasa bruta de escolarización² en preprimaria sólo pasó de 22,7% a 32%; en el nivel de educación primaria de 54,8 % a 64,7%; en el nivel medio de 22,9% a 31,9%; y en el diversificado de 10,1% a 13,7%.

2 La Tasa Bruta de Escolaridad relaciona la inscripción inicial total de alumnos (sin importar edad) con la población en edad escolar en cualquiera de los niveles contemplados.

- La escolarización de la niña es muy deficiente. 78% de las niñas en el área urbana y 59% en el área rural (sobre tasa bruta de escolaridad).
- El índice global de analfabetismo es del 35% concentrándose en el área rural el 81,8% de esa cifra.
- La cobertura de educación bilingüe no alcanza ni mínimamente las necesidades del 48% de la población de origen maya. Sólo 1.300 imparten este tipo de educación.
- Se reconoce una baja calidad de los servicios educativos: *curricula* obsoletos y ajenos a la realidad de los educandos; horarios y calendarios rígidos...
- La eficiencia interna es baja: los índices de repitencia escolar especialmente en los tres primeros grados del nivel primario alcanzan 26,7%; 15,4% y 12,1% respectivamente. Los índices de deserción son asimismo elevados: 9,4% en el nivel preprimario; 7,7% en el primario y 7,6% en el ciclo básico. A esto se añade ausentismo, abstención y sobre edad.
- Un alumno de nivel primario destina un promedio de 7 años de estudios para completar los primeros cuatro grados de la escuela primaria. En las rurales esta cifra se eleva hasta 15,9 años de media. De cada 100 niños inscritos en primer año, sólo 30 culminan la primaria, siendo en el medio rural solamente 17.
- Guatemala se encuentra entre los países de América Latina que destinan el porcentaje más bajo del PIB a la educación, entre 1,5% y 1,8% de la asignación presupuestaria y 13,6% y 17% del gasto del gobierno entre 1990 y 1995.³
- Estas cifras llevan a concluir que el sistema educativo guatemalteco está caracterizado por una baja cobertura, desigualdad de oportunidades para la población, ineficiencia, centralización, baja calidad, altas tasas de analfabetismo y financiamiento insuficiente.⁴

En el sector salud los índices también son inferiores si los comparamos con otros países de América Latina sobre todo si tomamos como

3 Solo superado por El Salvador.

4 Datos ofrecidos por gobierno actual . SEGEPLAN 1996.

unidades de análisis la mortalidad infantil y la esperanza de vida. La mortalidad infantil es de 51 por cada mil nacimientos vivos y está relacionada con las condiciones de higiene y calidad del agua que utilizan las personas pobres. La mortalidad materna, 22 por cada diez mil nacimientos vivos, se explica por la falta de acceso de las mujeres a los centros asistenciales en las áreas rurales. La esperanza de vida es una de las más bajas del área 64,7 para hombres y 69,8 para mujeres.

La población menor de 15 años alcanza el 44%, hecho que condiciona el nivel de desempleo que alcanza alrededor de un 40%, lo anterior determina que un porcentaje elevado de la población activa deba buscar sus recursos en el sector informal de la economía, situación que a su vez genera un alto índice de trabajo infantil del 6%.

Para combatir esta situación, debería estimularse la recaudación tributaria de cara a poder mejorar el gasto social, después de El Salvador, el más bajo como podemos comprobar en el cuadro adjunto. El grupo consultivo de países que apoyan a Guatemala exigían que al menos se elevara la cifra a un 12% del PIB frente al 9,1% en que se encuentra en la actualidad. El plazo para alcanzar esta cifra acababa en el 2,000 pero ha tenido que prolongarse otros dos años por falta de capacidad o voluntad política ante el tradicional rechazo empresarial.

En la estructura fiscal también se manifiestan desajustes importantes. Más del 70% de la recaudación se produce mediante impuestos indirectos (CEPAL 98) y éstos, en su mayoría, provienen del sector exportador y no del consumo interno. Queda así en entredicho la función redistributiva de la política fiscal propuesta y asumida por el gobierno actual.⁵

5 Hay que señalar que el tema de los impuestos ha supuesto siempre un problema político y social. Cada vez que un gobierno ha asumido una reforma en este sentido, ha visto como peligraba la estabilidad política motivado por el rechazo del sector productivo empresarial y agrario y, en algunos casos, hasta el propio movimiento social. Éste se ha visto involucrado en la petición de anulación de iniciativas de ley que buscaban la redistribución regional y social de la riqueza. Fue el caso del movimiento encabezado por Rigoberta Menchú que consiguió paralizar una reforma del Impuesto Único de Bienes Inmuebles que era francamente favorable al campesinado en detrimento de las grandes propiedades (sic).

País	Gasto Social / PIB
Guatemala	1,8
El Salvador	1,7(1993)
Honduras	4,2
Nicaragua	4,3
Costa Rica	5(93)
Panamá	6,8(93)

Fuente: SEGEPLAN (Guatemala) datos de 1995 de SIECA

6.2.1.2. Parámetros Económicos

Durante los ochenta la crisis de la llamada “década perdida” afectó severamente a Guatemala “la profunda reestructuración del mercado internacional generó un descenso notable en la demanda y los precios de las materias primas de exportación, en particular del café, el algodón y el azúcar. Esto produjo la caída en el ingreso de divisas y en consecuencia en la producción, la inversión, el empleo y los salarios” (Gutiérrez 1997, p. 30).

Se emprendieron reformas estructurales que solventaron en parte la crisis económica y permitieron al país sostener su equilibrio financiero y poder iniciar su recuperación pero condicionantes estructurales impidieron que el proceso de reestructuración se completase. “Las condiciones políticas e institucionales, la naturaleza de las relaciones entre Estado y sociedad civil, la debilidad del Estado y una sociedad civil fragmentada y movilizada, así como la persistencia del conflicto armado, a pesar del proceso de paz, explican los resultados precarios de los intentos de reforma económica en Guatemala en el período 1990-1995” (Calderón, 1991, p. 15).

Los aspectos para considerar fracasada la política de ajuste de estos gobiernos se centran en las políticas fiscales y en la política social. Se logró mantener precariamente el equilibrio fiscal, pero a costa del gasto social y el endeudamiento estatal. Los déficits tendieron a bajar y se mantuvieron por debajo del 3%, pero los déficits cuasi-fiscales aumentaron. Como ha sucedido desde 1954, las reformas tributarias fueron muy limitadas y nunca alcanzaron su objetivo de incrementar los ingresos del Estado: La estructura regresiva y no proporcional continuó, pues los

impuestos indirectos siguen siendo la principal fuente de ingresos del Estado y la evasión más intensa que siempre. Paradójicamente, el gobierno de Serrano fue el más exitoso, tal vez porque fue el que más se subordinó a la lógica del interés de la élite económica, pero su éxito relativo fue casi insignificante ya que no superó el alcanzado a final de los setenta.”

“En relación a las políticas sociales, aún con la existencia de los fondos sociales que han modificado la distribución de los recursos (hacia los más pobres, hacia el área rural), no se ha revertido la tendencia histórica de ser insuficientes a las necesidades básicas. Hasta 1995 no hubo un cambio significativo y Guatemala siguió siendo uno de los países con menor gasto social en América Latina y, por consiguiente, con los más altos indicadores en enfermedades y analfabetismo.”

“Por ello es posible afirmar que el costo de las políticas de estabilización y ajuste, hasta donde éstas han sido aplicadas, ha sido pagado por la sociedad en su conjunto, especialmente por los sectores populares más vulnerables. Esto se explica por la debilidad del Estado, por su falta de autonomía respecto a la élite económica, por su debilidad institucional y de recursos, por la debilidad asimismo de la sociedad civil y el movimiento popular” (Urrutia, 1996).

Desde inicios de la presente década Guatemala ha implementado reformas estructurales orientadas a reducir los desequilibrios internos y externos de la economía, con el fin de fomentar la estabilidad económica y propiciar el aumento significativo y sostenido de la actividad económica. Las políticas emprendidas han consistido, casi con exclusividad, en una constante estrategia monetarista centrada en el control de la inflación. Se buscaba con ello la estabilidad económica como condición necesaria para la ejecución de una política social eficaz que contribuyera al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el progreso social siguiendo recomendaciones de organismos económicos internacionales.

En ese sentido, la política monetaria se ha venido diseñando e implementando bajo la convicción de que la estabilidad macroeconómica (reflejada en bajos niveles de inflación) es una condición que, aunque no suficiente, es estrictamente necesaria para lograr un crecimiento económico sostenible. Bajo esa premisa, durante el pasado quinquenio, se ha reducido la inflación, a la vez que se han obtenido tasas de crecimiento positivas en términos reales.

El objetivo fundamental de la política monetaria, cambiaria y crediticia ha sido el propiciar una reducción gradual de la inflación, con vistas a lograr en el mediano plazo niveles de inflación similares a los de los

principales países socios comerciales de Guatemala, con la convicción de que esa es la mejor contribución que la política monetaria puede hacer al logro de un crecimiento sostenible de la producción y el empleo y, por ende, al desarrollo de la economía nacional.

Así es, el nivel inflacionario de la república se encuentra entre los más bajos de la región (7,48% en 1998)⁶ pero esta política, según algunos autores está agotada y cabe la posibilidad de que el sistema financiero colapse lo que se viene denominando la “bomba monetaria.” La política de restricción de libre circulación de moneda manteniendo altos tipos de interés no se ha compensado con una reforma del gasto público que priorice y racionalice los gastos junto con un esfuerzo fiscal que corrija el grave endeudamiento interno con entidades privadas que el Estado ha contraído. Todo esto evidencia según Hugo Maul Rivas (97) lo errático de la política seguida durante los últimos cinco años y el excesivo énfasis en administrar la crisis a corto plazo ya que se atacan los síntomas y no los problemas fundamentales “la falta de políticas e instituciones orientadas al largo plazo, y la ausencia de reglas claras y estables, son algunos de los motivos que explican el carácter de la política económica.”

El propio gobierno, en un informe preparado para ser presentado en Estocolmo en 1999 ante el grupo consultor, reconoce que “los resultados de las principales variables macroeconómicas reflejaron que durante el primer semestre de ese año, en general, se comportaron conforme lo previsto, aunque algunas de ellas (como el crédito al sector privado y la liquidez bancaria) empezaron a manifestar algunos desequilibrios que habrían de repercutir en la estabilidad macroeconómica en la segunda parte del año.” Aunque, como era de suponer en un autoanálisis gubernamental, las causas no son tanto internas como “a los efectos de la crisis financiera internacional” y “el hecho que a partir de noviembre se dejaron sentir, por una parte, los efectos de la tormenta tropical Mitch y, por otra, las consecuencias de un problema crediticio en el sector cafetalero y de una iliquidez temporal en el sistema bancario.”

6 Los datos más recientes son que a 19 de noviembre de 1999 la inflación acumulada según el Banco de Guatemala es de 4,67%.

Guatemala: Gasto Público en los Sectores Sociales y Metas Según los Acuerdos de Paz
—Millones de Quetzales—

Sector	1995	1998		1999	
	Ejecutado	Meta*	Ejecutado	Meta*	Presupuestado
Salud y Asistencia Social	750.4	1'340.4	1'116.8	1'609.8	1'942.0
Educación, Ciencia y Cultura	1'411.9	2'622.9	2'359.7	3'141.0	3'315.0
Vivienda	14.4	173.5	564.2	209.2	295.3
Seguridad Interna	289.2	537.2	669.9	643.4	1'052.1
Organismo Judicial	150.8	280.1	297.5	335.5	366.5
Total	2'616.5	4'954.1	5'008.1	5'938.9	6'970.9
Ejército	842.8	939.4	894.3	897.3	844.6

* Cuantificaciones realizadas aplicando las metas establecidas en el Acuerdo de Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, a la base de cálculo indicada en cada rubro.

Fuente: Borrador del informe oficial presentado por el gobierno de Guatemala al Grupo Consultor en Estocolmo en Octubre de 1999. Mimeografiado

6.2.1.3. Los Acuerdos de Paz

En la historia política de Guatemala bordeando el siglo veinte hay dos dictaduras prolongadas, la de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y la de Jorge Ubico (1931-44). Los tres gobiernos liberales José Rufino Barrios (1873-85) junto al gobierno de Estrada y Ubico son considerados gobiernos “déspotas ilustrados y progresistas” que modernizaron el Estado y la economía con un sector central de exportación agraria, que se irá vinculando al capital extranjero norteamericano que contó con amplio respaldo estatal y autonomía para la explotación del banano, creando un enclave dentro del país. Se mejora la infraestructura del país, se organiza un poderoso ejército y se respalda el proceso en la oligarquía cafetera. Reforzando una fuerte exclusión social que marginó aún más a los indígenas que perdieron parte de sus bienes (Waldman, 1984).

Ubico es derrocado por una junta revolucionaria que da paso a diez años de reforma (1944-54) con dos gobiernos electos democráticamente el de Juan José Arevalo y el del capitán, también electo, Jacobo Arbenz, se intenta llevar a cabo un proceso democrático e inclusivo socialmente,

colocando freno al capital extranjero. Este proceso implicó democratización, movilización política de sectores medios y populares urbanos, reforma de la estructura social e intentos de una economía nacionalista. Se terminó con el trabajo forzoso de los indígenas, se dio derecho a voto a los analfabetos, se conformaron coaliciones políticas, realizaron una reforma social y una reforma agraria con expropiación a las compañías norteamericanas y mayor control del capital extranjero.

“Esos diez años de democracia se tradujeron para la sociedad guatemalteca en una búsqueda profunda de sus raíces, con el fin de proporcionar al guatemalteco una sociedad más justa y solidaria”.⁷

En 1954 en el marco de la Guerra Fría se interrumpe el proceso reformista en Guatemala por una intervención armada con apoyo norteamericano. El coronel Carlos Castillo Armas asume el poder y durante cuatro décadas (1854-85) sólo un civil llegará a la Presidencia de la República en 1966 Julio César Méndez Montenegro, posteriormente gobernarán coroneles y generales bajo una apariencia de democracia restringida.

En 1985 comienza una nueva etapa política al producirse el primer gobierno electo democráticamente en elecciones libres y sin sospecha de fraude desde 1954, momento del golpe de Estado al gobierno electo de Jacobo Arbenz que puso fin a un corto decenio de reformas políticas y sociales dentro de un régimen de democracia. Sin embargo, esta nueva fase nacería sin mucha convicción y con muchas interrogantes, no tenemos que olvidar que “Guatemala ha caminado una larga y difícil transición hacia la democracia guiada por la mano de los militares y teniendo vigente un conflicto armado interno que arrancó desde 1960” (Gutiérrez, 97, 19).

De hecho, en 1992 el régimen se tambaleó de la mano de Serrano Díaz, presidente de gobierno que intentó provocar un autogolpe y que vio frustrada su acción gracias a una movilización social que consiguió articular un frente común contra los deseos del golpista. El proceso de transición (que se prolongó y del cual todavía nadie se atreve a colocar un momento final) no está siendo fácil, “vivimos una penosa transición hacia la reedificación estatal, basada en la elaboración de un código de relaciones sociales que pretende atacar el régimen de impunidad tan

7 Ver Estudio de caso de Guatemala

extendido, y al mismo tiempo, acabar con la exclusión política de las fuerzas que se levantaron en armas desde los tempranos años sesenta, y que desataron una de las crisis de poder y estabilidad más serias desde las reformas liberales del siglo pasado”(Gutiérrez, 1997, p. 22).

Una de las características del Estado guatemalteco es su escasa presencia en la sociedad y en los mercados nacionales. Durante la década de los setenta, cuando más expansión pública se produjo, la concentración geográfica de los servicios sociales se mantenía constreñida al perímetro capitalino donde vive el 26% de la población nacional. De tal manera que el 70% de la inversión pública, el 57% de la educación el 68,5% en salud y asistencia social se producía en Guatemala capital (Gutiérrez, 1997, p. 29).

Los acuerdos de paz firmados en 1996 por el gobierno actual del PAN y la URNG contemplaban reformas importantes en la forma de gobernar Guatemala. En noviembre de ese año culmina un proceso de conversaciones que constaron de tres etapas la primera de ellas las sostenidas entre la URNG y el gobierno de Vinicio Cerezo y Serrano Elías, el segundo representado por De León Carpio y el tercero por Arzú Irigoyen. En 1991 el gobierno de la República, a través del Organismo Ejecutivo, convoca a una ronda de conversaciones con la URNG. Este inicio de las conversaciones entre el Gobierno de la República y la URNG representa la culminación de las etapas previas de conversaciones de la insurgencia con los sectores sociales y políticos del país. Previamente la URNG se reunió con la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), para establecer las fechas en las cuales se llevaría a cabo la primera conversación entre la insurgencia y el gobierno de la República. La primera reunión entre la representación del gobierno y la URNG, se realizó en la República de México, bajo la tutela de la CNR y las Naciones Unidas. La conversación estuvo enmarcada en el proceso de paz iniciado en Oslo, Noruega y concluyó con la firma del documento denominado, “Acuerdo Marco sobre Democratización para la búsqueda de la Paz por medios Políticos.” Indudablemente la reunión realizada en suelo mexicano marcó un hecho importante en la historia política guatemalteca, ya que constituyó la primera ocasión en que públicamente se reunieron sectores enfrentados en armas. El presidente de la CNR, el obispo Rodolfo Quezada Toruño señaló que, “el sólo hecho de que la guerrilla y el ejército se reúnan, ya es positivo” y agrega además que “la armonía en Guatemala jamás será posible sin una auténtica justicia social y libertad” (*Infopress*, 1991).

Ambas partes se comprometen en el menor tiempo posible a firmar un acuerdo de paz firme y duradero, en el cual se consignen los acuerdos políticos, su implementación y ejecución de las partes y los términos de verificación y de su cumplimiento serán llevados a cabo por la CNR y las Naciones Unidas.

Debido al intento de rompimiento constitucional del gobierno de Serrano Elías, el congreso de la república nombra como Presidente de la República a Ramiro De León Carpio, para que concluya el período constitucional del presidente depuesto.

Las conversaciones de paz entran a una nueva dinámica, se nombra a un representante de las Naciones Unidas como moderador entre el gobierno y la URNG y surge la Asamblea de la Sociedad Civil, cuyo presidente fue Monseñor Quezada Toruño.⁸

Los aspectos sustantivos de los acuerdos al que llegaron ambas partes, fueron los siguientes:

1. Democratización y Derechos Humanos.
2. Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
3. Identidad y derechos de los pueblos indígenas.
4. Reformas Constitucionales y régimen electoral.
5. Aspectos socio-económicos.
6. La situación agraria.
7. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.
8. Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país.
9. Arreglos para el definitivo cese al fuego.

8 La Asamblea de la Sociedad Civil, tuvo una participación activa dentro de las conversaciones de paz. En cada uno de los contenidos de los acuerdos de paz firmados, la ASC fijó su posición.

10. Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos.

11. Firma del acuerdo de paz firme y duradero, y desmovilización (*Inforpress*, 1991).

Los firmantes de los acuerdos definitivos en 1996 con el gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN) afrontaban serias reformas en la forma de aplicación de políticas sociales asegurando mejoras en la cobertura educativa y sanitaria, reformas en el papel del ejército, promoción de la cultura indígena. Todas esas metas quedaron contenidas en el Acuerdo de Paz Firme y Duradero y con la implementación gradual de los 11 Acuerdos Parciales, en especial de los 179 compromisos del Acuerdo sobre Cronograma, que dio inicio a transformaciones estructurales en el país.

El proceso exigía la reforma de la constitución política vigente desde 1985 y reformada en 1994 para allanar cualquier dificultad de aplicación de los Acuerdos. El mecanismo técnico para iniciar las reformas fue ampliamente discutido. Se sugirió que la trascendencia de los cambios pedían la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. El argumento era que una reforma de tal magnitud debía ser considerada como la redacción de una nueva constitución política y esto suponía que debían estar presentes todos los sectores de la nación y contar con la participación de personalidades de relevante prestigio profesional y no solo político. En el gobierno había urgencia y no se tuvo en cuenta la observación. Organizaciones internacionales como MINUGUA alentaron en este sentido, y, en general, el establecimiento de un nuevo Estado integrador de culturas y preocupado por el bienestar de su población.

La protección y garantía de los derechos humanos de los guatemaltecos también constituye un aspecto clave en el reforzamiento del régimen democrático y del estado de derecho. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) decidió excluir a Guatemala, a partir de febrero de 1998, de la lista de los países con problemas en materia de derechos humanos.

En materia de seguridad y defensa nacional se ha iniciado la reducción del presupuesto y del número de efectivos del Ejército de Guatemala, en parte debido a su proceso de transformación interna que lo ha mantenido sujeto a una permanente depuración interna como parte de su normativa institucional y bajo la autoridad del Presidente de la República; y con los planes de desarrollo de la Policía Nacional Civil, que es una nueva poli-

cía emanada del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, con una doctrina. La transformación del ejército es la que menos garantías ha ofrecido tanto a la comunidad internacional como la local. El no haberse aclarado el asesinato de monseñor Gerardi después de un proceso judicial oscuro, sin garantías y donde han dimitido jueces por amenazas, ensombrece las buenas intenciones del ejecutivo actual respecto a separar definitivamente el poder militar del civil.

Como decíamos, uno de los compromisos estratégicos de los Acuerdos de Paz era el establecimiento de las reformas constitucionales necesarias para permitir la reestructuración del Estado y el cumplimiento de los mismos. Previo a su entrada en vigencia, como lo establece la Constitución Política de la República, éstas debían pasar por un proceso de consulta popular y determinar así definitivamente la aprobación o no de las mismas. El proceso exigía la reforma de la constitución política vigente desde 1985 y reformada en 1994 para allanar cualquier dificultad de aplicación de los Acuerdos. El mecanismo técnico para iniciar las reformas fue ampliamente discutido. Se sugirió que la trascendencia de los cambios pedían la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. El argumento era que una reforma de tal magnitud debía ser considerada como la redacción de una nueva constitución política y esto suponía que debían estar presentes todos los sectores de la nación y contar con la participación de personalidades de relevante prestigio profesional y no solo políticos. En el gobierno había urgencia y no se tuvo en cuenta la observación. Organizaciones internacionales como MINUGUA alentaron en este sentido.

Dicha consulta popular se realizó el 16 de mayo de 1999, y se buscaba con ello las siguientes transformaciones:

En materia de derechos de los pueblos indígenas, destacaba el pleno reconocimiento de la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe del Estado de Guatemala, misma que sería observada en los procedimientos judiciales, en los que se reconociera plenamente el derecho consuetudinario indígena, sin que ello cuestione el ordenamiento jurídico e institucional vigente. Se reconocían también las formas de vida y manifestaciones socioculturales de los pueblos maya, garífuna y xinka, incluyendo la oficialización de los idiomas que determine la ley.

En otro aspecto se refiere a la reconversión militar donde establecía la posibilidad de que el servicio obligatorio pueda ser social, como alternativa al militar, que en el pasado era la única opción posible. Se establecía una Comisión del Congreso de la República, encargada de supervisar y

fiscalizar las actividades de los órganos de inteligencia del Estado; y queda estipulado que en lo sucesivo la seguridad personal del Presidente y del Vicepresidente de la República será civil, disolviendo el Estado Mayor Presidencial (EMP), a partir del 14 de enero del año 2000.

Las funciones del Ejército quedaban circunscritas a la defensa de la soberanía del Estado, la integridad del territorio y la seguridad externa, a la vez que se limita la existencia de grupos armados a lo que estrictamente dispongan las leyes y el Congreso de la República.

En caso extremo para mantener el orden público y la seguridad ciudadana, el Presidente de la República podría disponer del apoyo de la institución armada, siempre y cuando la medida sea temporal, quede bajo la discrecionalidad exclusiva del mandatario, y bajo la supervisión del Legislativo. En situaciones de emergencia, la participación de las fuerzas armadas será estrictamente regulada por la Ley del Orden Público.

Se prohibía a los miembros del Ejército desempeñar cargos públicos, a menos que éstos sean estrictamente de naturaleza militar. El Ministro de la Defensa Nacional podía ser un civil. Por último, se estipulaba que los tribunales militares formarían parte del Organismo Judicial y deberían circunscribir sus funciones a delitos y faltas de naturaleza estrictamente castrense cometidos por militares en servicio activo.

Un tercer tema, enmarcado en el ámbito del fortalecimiento del poder civil, es el relativo al equilibrio entre los poderes del Estado. En este contexto, las reformas hacen énfasis en el fortalecimiento de la administración de justicia, como única vía para fortalecer el Estado de Derecho y terminar con la impunidad.

Dentro de este equilibrio de poderes, destaca el reforzamiento del Organismo Judicial. Se establecía la obligatoriedad de la defensa penal y el carácter gratuito de la administración de justicia, aunque la verdadera reforma constitucional radica en que se incorpora en la ley el juicio oral.

Además, se establecía la carrera judicial, la cual contaría con su propio Consejo y su propia ley, así como con Tribunales de Responsabilidad encargados de velar por el buen desempeño de los funcionarios, so pena de sanciones drásticas en caso de incumplimiento. Se daba un plazo de diez años para que se realizara un cambio de fondo en el sistema judicial, el cual incluía dentro de sus ejes principales la implementación del juicio oral y de la carrera judicial.

Para fortalecer este poder del Estado, se preveía asignar al Organismo Judicial una cantidad no menor al 6% de los ingresos ordinarios del Estado. Esto representaba un incremento del 2 al 6% de dicho aporte.

Siempre en el marco del equilibrio de poderes, se proponía la ampliación de la representatividad del Congreso de la República al establecer un mínimo de dos diputados por distrito. La interpelación a ministros y sus efectos se hacen extensivos a los Secretarios de la Presidencia. La remoción del Jefe del Ministerio Público (MP) dejará de ser facultad exclusiva del Presidente de la República y pasa también a ser potestad del Congreso, por mayoría de dos tercios.

En 1998 se terminan de redactar las reformas a 49 artículos a la carta magna. El texto final fue impugnado dos veces ante el tribunal constitucional por los sectores más conservadores. Este tribunal dio parcialmente la razón a las demandas pero consideró que en general, el texto podía pasar a consulta popular y se fijó la fecha de votación el 16 de mayo de 1999.

Durante la campaña, solo el partido ARDE liderado por Bianchi, representante de un amplio sector evangelista conservador, se decide a apostar por hacer campaña por el *no* a las reformas constitucionales. El resto guarda un apoyo más (PAN) o menos entusiasta (FRG) por las mismas. Sorprendentemente, la prensa hace frente común y presenta días antes del día de las votaciones, una reserva parcial a las reformas a las que consideran vulneran la libertad de opinión, lesionando uno de los derechos básicos de una democracia. Este no era sino el presagio de un descontento no expresado que larvadamente se fue gestando y al final dio la sorpresa.

Los sectores indigenistas y el gobierno participaban de la idea colectiva de que las elecciones iban a ser favorables al *si* sin apenas oposición. Si el pueblo de Guatemala estaba convencido de que la paz debía continuar, las reformas no tenían más remedio que ser aprobadas. El resultado del 16 de mayo dio sorpresivamente como claro ganador al *no*. La participación fue la más baja de las elecciones recientes, solo acudió a las urnas un 18% de la población con derecho a voto. En departamentos como Quetzaltenango la abstención alcanzó el 90%.

Estas reformas hubieran permitido asentar definitivamente la voluntad política de los actores gubernamentales en el proceso de paz convirtiéndolo en un compromiso de Estado y no del gobierno del PAN. Sin embargo fueron rechazadas ¿Qué va a suponer esto para Guatemala y su proceso de Paz? Probablemente y a pesar del revés electoral, nada trascendente. Un análisis más detenido de la coyuntura permite afirmar que si sigue existiendo voluntad política, con leyes parciales se pueden

alcanzar las reformas de los Acuerdos de Paz. Pero se pueden sacar algunas lecciones importantes de este resultado.

No se puede legislar sobre temas tan trascendentes sin tener en cuenta el respeto por el proceso político y legal. Se aprovechó el momento para introducir reformas que nada tenían que ver con los Acuerdos de Paz: por ejemplo, Efraín Ríos Montt quería volver a ser elegido presidente e intentó cambiar los artículos que impiden a los ex dictadores presentarse a elecciones. Por otro lado, los expertos sugerían el cambio de sólo 12 artículos. El resto no guardaban relación con el proceso.

En segundo lugar hay que señalar que en los departamentos con mayoría indígena ganó el *si* pero las organizaciones de “base” no consiguieron llevar a la población a las urnas mayor número que en el resto del país. Esto debería hacer recapacitar sobre el alcance y la representatividad real que estas organizaciones se autoadjudican y sobre las estrategias a futuro para restituir el tejido social que, en momentos como este, se evidencian como profundamente desarticulado.

El voto por el *no*, llevaba aparejado un voto de castigo para el gobierno del PAN. Este partido quiso capitalizar políticamente el proceso de paz. En lugar de encabezar un proceso de carácter nacional quiso presentarse como el único actor capaz de traer la paz a Guatemala. Fue castigado por ello y por la situación económica y social de crisis que se está atravesando junto con grandes escándalos de corrupción como la venta y privatización de la compañía telefónica nacional TELGUA que no ha conseguido mejoras en el servicio y lo ha encarecido.

Por último, este país tiene legislación suficiente para garantizar un Estado de Derecho. Sólo es necesario voluntad política para aplicar lo escrito. Haber aprobado las Reformas no hubiera asegurado los cambios reales. En una reciente encuesta posterior al evento (*Prensa*, 1999), el 85% de los guatemaltecos se posicionó a favor de continuar con el proceso de paz. El nuevo gobierno del 2000 no tendrá excusa alguna para no hacerlo.

6.2.1.4. La reforma del Estado: El proceso de descentralización

La expectativa en torno a la reforma del Estado en Latinoamérica tiene en la descentralización financiera y de la administración uno de los pilares fundamentales del cambio de paradigma en políticas de desarrollo. Se considera que han de ser los gobiernos locales en coordi-

nación con los vecinos y sus organizaciones los que lideren ahora el diseño, el proceso y la ejecución de los planes de desarrollo.

A pesar de haber transcurrido quince años desde la aprobación de la constitución de 1985, el proceso en nuestro país en torno a la descentralización, se encuentra aún en una etapa de definición y construcción. El nuevo Código Municipal no termina de aprobarse, la ley de Regionalización se encuentra sin aplicar realmente, y la Ley Electoral y de Partidos Políticos que afecta a la figura del gobernador y de los Comités Cívicos aún está pendiente de ser reformada según los acuerdos de paz. La sentencia de inconstitucionalidad de 1992 sobre los consejos locales de desarrollo limitó y cuestionó la Ley de Consejos que se pretende como motor del desarrollo descentralizado.

La historia reciente de Guatemala ha presenciado largas décadas de centralismo, con un Estado con alta concentración del poder absoluto. La huella de prácticas totalitaristas aún perdura acompañado con prácticas administrativas contrarias a la nueva exigencia democrática: excesos de discrecionalidad en el uso y abuso de las funciones por parte de funcionarios de Gobierno; evidencias que conducen a creer en la existencia de maniobras ilícitas en la administración de los recursos financieros; arbitrariedad en la conducción, manejo y aplicación de la Ley y la Justicia con evidentes visos de impunidad; disparidad en la inversión pública y ausencia de políticas sociales, entre otros.

Se han producido, no obstante algunos avances. Se ha normalizado la elección de los alcaldes municipales y sus corporaciones. El porcentaje de los fondos públicos manejados por la administración local ha superado el 20% de todo el presupuesto nacional. La conciencia de que este nivel del Estado debe de asumir más responsabilidades y funciones se ha venido extendiendo, y las organizaciones sociales, la cooperación internacional y las propias corporaciones pelean por fortalecer al municipio y al gobierno local para que este asuma con eficacia los nuevos retos y funciones que se tiene que asumir, que principalmente se concentran en tres. El primero, profundizar las prácticas democráticas recién iniciadas en 1986. El gobierno local es el más cercano a la ciudadanía y se convierte en el referente básico para el aprendizaje de prácticas democráticas participativas tanto para los políticos como para la población no acostumbrada a que la consulten y a que quienes les representan justifiquen sus acciones.

En segundo lugar, la municipalidad tiene la responsabilidad de atender los servicios públicos que afectan a sus ciudadanos en el medio

local, el acceso a agua potable, la mejora vial la educación y la atención primaria en salud son campos de gran incidencia social y a los cuales el nuevo ordenamiento administrativo puede ayudar a mejorar.

En tercer lugar, existe la gran posibilidad de que sean las estructuras locales políticas económicas y sociales las que sean en un futuro a mediano plazo las encargadas de promocionar el desarrollo y el crecimiento económico de las regiones. La planificación centralizada (prácticamente inexistente en Guatemala) deja paso a la planificación participada por los propios interesados: ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y líderes políticos en el medio local.

Este es el modelo teórico ideal. En Guatemala sólo se ha empezado a poner en práctica de manera desigual por todo el territorio aunque hay algunas experiencias muy positivas que pueden servir de guía y referente a próximos avances que se quieran implementar en otros municipios. En el trabajo de investigación que a continuación se expone analizamos cinco municipios que son una muestra de las distintas expresiones de aplicación de los principios que acabamos de mencionar. Se puede observar cuan importante es el nivel de gobernabilidad y democracia en función de la forma de actuación de las instituciones locales de gobierno.

6.3. EL MUNICIPIO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN GUATEMALA

6.3.1. Marco Jurídico

6.3.1.1. Competencias, atribuciones, funciones y controles a lo largo de la historia

El municipio y la municipalidad han sido parte fundamental en la estructura de Guatemala desde el comienzo de su historia moderna. El municipio fue base de la colonización y ha constituido desde entonces los espacios vivenciales del país a pesar de la alta concentración de poder en la ciudad capital.

En 1524, año de la fundación de Santiago de los Caballeros, se emitió la primera ordenanza relacionada con la regulación de la primera ciudad del reino de Guatemala. La primera Ley de Municipalidades se pone en marcha en Guatemala el 9 de diciembre de 1825. En ella se relacionan reglamentos de funcionamientos que poco ofrecen al desarrollo de la

municipalidad como espacio de gestión propia. Las reglamentaciones posteriores tienden a limitar el papel del Municipio dentro del Estado.⁹

Tomando como ejemplo la época llamada “liberal” podemos apreciar cómo el municipio tiene especial importancia para el control político. En 1871 Barrios instaura un sistema de Jefes Políticos a nivel departamental dependientes de él directamente. Fue una época de gran centralismo a pesar de establecerse bajo el sobrenombre de liberal y bajo un ideario de Estado débil. Al contrario, se termina esta fase con un aparato más organizado y más interventor. A pesar de ello, se crean pequeños cacicazgos que rivalizan a nivel local con el poder central. Los grandes cafetaleros asumen funciones de Estado ante la ausencia de éste en zonas alejadas y mal comunicadas (Amaro, 1992).¹⁰

La siguiente Ley en la segunda época liberal fue la de 1879 que introduce dos aspectos que aún se mantienen: la conformación de las comisiones obligatorias y la elección por el Alcalde Municipal de los Alcaldes Auxiliares.

La primera vez que se habla de autonomía municipal tal y como la interpretamos actualmente es en 1921, durante el Pacto de la Unión Centroamericana en septiembre de ese año. Pero esto no llegó a afectar a Guatemala ya que se retiró del mismo y los artículos de la constitución aprobada no se llevaron a cabo. El proceso fue en nuestro país contrario, es decir la autonomía del Municipio tuvo menor desarrollo durante el período de gobierno de Ubico cuando se sustituyeron los Alcaldes por Intendentes directamente nombrados por el gobierno.¹¹ También nombraría a los gobernadores departamentales, creándose una estructura piramidal dependiente de su figura. En 1935 se emite el Decreto 1702, “Nueva Ley Municipal de la República” que fundamentalmente niega el derecho a la población de elegir sus representantes y convierte a la Junta Municipal en una mera fachada del poder central.

9 Ejemplo. Dos decretos, uno de 15 de enero de 1835 y otro de octubre del mismo año autorizan al gobierno central a supervisar los presupuestos locales así como a supervisar y modificar los reglamentos municipales cuando se considere oportuno (Barrios, 1998a).

10 Esta situación se mantendrá en departamentos como los de las Verapaces durante las tres décadas que duró la guerra civil. Los grandes terratenientes ejercían funciones político administrativas controlando todo el proceso, nombrando o eliminando alcaldes según su gusto sin que existiera reconocimiento legal de estas funciones.

¹¹ Decreto gubernativo de 22 de julio de 1935.

Hay que esperar a 1944 para encontrarnos con la primera iniciativa de dotar de independencia a los Municipios en Guatemala. El gobierno de Arévalo restaura la figura electa del alcalde (Decreto Ley 226 del 24 de abril 1946). Sin embargo la ley no dispone de medios financieros que permitan una autonomía municipal que potencie esta parte de la administración. Pero fue este el momento de mayor autonomía que disfrutó el municipio en Guatemala, a partir de aquí las limitaciones fueron en aumento.

Las constituciones de 1956 y 1965 mantienen la autonomía municipal pero se trata de una autonomía “técnica”.¹² En 1957 se crea el Instituto de Fomento Municipal para canalizar préstamos y recursos financieros a los municipios. Una de las justificaciones de su creación fue el otorgar créditos oficiales para inversión municipal. Hoy este papel está desdibujado y lo hará más si la reforma del Código municipal permite en el futuro cercano que los municipios acudan al préstamo privado para planificar su desarrollo.

La primera propuesta de descentralización tal y como la podríamos entender hoy se produce según Nelson Amaro (1990) en 1974 de la mano de Rodolfo Martínez Ferraté donde contempla el desarrollo rural y la participación popular en la toma de decisiones. Este antecedente daría lugar posteriormente a la creación del Ministerio de Desarrollo.

Sin embargo no será hasta 1985 y la entrada de un nuevo gobierno elegido por las urnas, y la elaboración de la nueva constitución del mismo año, cuando entramos en una nueva época del municipalismo en Guatemala.

La Constitución de 1985 reconoce en su artículo 224 de manera manifiesta la estructura descentralizada que deberá de regir en adelante la administración del Estado y ligará este proceso a fines de desarrollo económico regional. Este aspecto junto con la profundización del sistema democrático a través del estímulo de la participación ciudadana van a figurar como ejes centrales de la legislación y el panorama actual del municipio.

12 Constitución 1956, art. 231 y Constitución 1965, art. 235 “La autonomía municipal es de carácter técnico y propenderá al fortalecimiento económico y a la descentralización administrativa.....”

Para llevar a cabo este mandato constitucional se crean en una primera fase el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (MINDES)¹³ por la ley 25-86; y el Sistema de Desarrollo Urbano y Rural por Decreto 52-87. El nuevo Código Municipal de 1988 desplazará al último de 1957. Se modificará también el sistema de financiación de los municipios que recibirían a partir de ese momento el 8% de los ingresos del Estado que en 1994 será del 10%.

6.3.1.2. La autonomía política de los municipios

Para valorar este aspecto debemos analizar el marco legal en el cual las municipalidades ejercen su autonomía ya que es éste el que pone o quita barreras a la capacidad de decisión de los gobiernos legales. La constitución, y sus reformas sugeridas después de la firma de los Acuerdos de Paz, el Código Municipal y la Ley electoral y de partidos políticos necesitan amplias reformas para considerar que el proceso legal esté completo en Guatemala.

En 1995, antes de que se desencadenaran las reformas legales que pasamos a analizar, existía según Luis Linares (1995) “una base legal suficiente, amparada por la ley fundamental y otras leyes de carácter ordinario, que permitía impulsar un proceso de descentralización basado en la transferencia de competencias y responsabilidades al municipio.”¹⁴ Sin embargo como se desprende de los estudios de campo faltan todavía voluntad y decisión política para que la descentralización, tal y como aquí proponemos, se produzca.¹⁵

13 Este Ministerio duro apenas cuatro años. Su función la ha heredado, en cierta medida los Fondos de Inversión Social (FIS). La coyuntura internacional, es decir, los financiadores son reacios por esta época a canalizar fondos directamente a través de los Ministerios clásicos. Se crean para ello entidades específicas que en nuestro caso depende directamente de la Secretaría de Presidencia. En el capítulo de estudios de casos podremos valorar el paso que esto supone. Se ha podido mejorar en agilidad en el funcionamiento y ejecución de estos fondos pero a costa de clientelismo político.

14 Constitución política: artículo 119, inciso b), artículo 224. Código municipal decreto 58-80.

15 Siguiendo la definición de Nelson Amaro (Amaro, 1990) descentralización significa que el “órgano local tiene la tutela de las facultades, programas y recursos trasladados, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del que transfiere las facultades” lo cual la diferencia de la mera desconcentración “atribución o traslado de competencias a órganos inferiores asentados en la periferia, pero ubicados siempre dentro del mismo ente estatal” como será el caso del FIS y, en cierta medida, de los Consejos de Desarrollo. Y también se diferencia del mero desentendimiento y abandono a su suerte a los municipios una vez que se les transfiere el 10% constitucional.

6.3.1.3. *La Constitución y los Acuerdos de Paz*

Guatemala empezó su transición a un sistema democrático cuando todavía no había solucionado el conflicto armado interno. De tal manera, pareciera que se buscaba sepultar el problema de la lucha civil dando rápidamente un giro en la estructura del Estado convirtiéndolo en un Estado de Derecho con una Constitución reconocida por todos y con gobiernos electos libremente.

Sin embargo, varias veces se tuvo que dar marcha atrás para recoger aspectos que se habían cerrado demasiado de prisa y que amenazaban con hacer peligrar una vez más la incipiente democracia. La Constitución de 1985 reconoce la necesidad de una reformulación de la Administración del Estado en una descentralizada (art. 224) con una clara vocación desarrollista apostando por las Regiones como motor de ese desarrollo.¹⁶ Sin embargo deja pendiente reformas fundamentales como una jerarquía categórica de los municipios. Estos se seguían manteniendo como en épocas coloniales divididos por orden de importancia según población. Condicionante este que influía no sólo en los ingresos a recibir de transferencias del Estado sino incluso en la frecuencia de las elecciones municipales que se repetía con una frecuencia de dos años en los municipios de inferior categoría.

La reforma Constitucional de 1994 corrige este aspecto dando igual oportunidad y derechos a todos los municipios del país. Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 volverían en el escaso margen de tiempo de dos años, a dejar obsoleta a la Constitución recién modificada.

Los Acuerdos de Paz firmados entre el 10 de enero de 1994 y el 29 de diciembre de 1996 contemplan reformas en materia de municipalismo en cuatro de los doce documentos finales. En el de “identidad y derechos de los pueblos indígenas” se insta a cambiar el Código Municipal en el sentido de reconocer a las autoridades indígenas, a asumir el derecho consuetudinario como práctica dentro del municipio, respetar la diferenciación lingüística de las comunidades y definir las distintas formas de asociación de las comunidades indígenas.

16 “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país”.

En el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria” se insta al gobierno a tomar medidas que potencien la participación de la población en general en los distintos aspectos de la gestión pública. Para ello sería necesario reformar el Código Municipal para “que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto.”

Además, y para reforzar el papel participativo se promueve el establecimiento de un programa de capacitación municipal concertado con la Asociación Nacional de Municipalidades que busque sobre todo formar en “ordenamiento territorial, catastro, planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación de las organizaciones locales para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades.” Este acuerdo también propone el restablecimiento de los Consejos locales de Desarrollo anulados en 1990 durante el gobierno de Vinicio Cerezo por la bancada donde se sentaban los diputados del siguiente presidente electo: Serrano Elías, cuyo final político fue precipitado y lleno de irregularidades.

Este aspecto de participación comunitaria se amplía en el “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática” donde, además de recordar la importancia de profundizar en el proceso de descentralización, se propone mejorar la participación de la comunidad a través de organismos ya existentes como los Consejos de Desarrollo y de otras expresiones sociales existentes pero no reconocidas como los Comités Promejoramiento o cualquier otra forma de auto-organización que persiga el bien de la comunidad.

Nos encontramos, sobre el papel con la predisposición legal necesaria para emprender las reformas que favorecen la gobernabilidad y la descentralización tal y como exponíamos en la justificación de esta investigación. Sin embargo, una lectura más detenida de la ley y sobre todo la puesta en práctica de éstas durante catorce años, han puesto de manifiesto severas dificultades en el desarrollo de una verdadera autonomía de la administración para hacer frente a los retos que a este se le han adjudicado.

6.3.1.4. Ley Electoral y de partidos políticos: La democracia representativa limitada en el municipio

Dentro de los Acuerdos de Paz se exigía la reforma del sistema electoral vigente desde la constitución de 1985 ya que éste no aseguraba

la transparencia de las elecciones y sobre todo limitaba la participación electoral de gran parte de la población rural puesto que sólo se permiten mesas electorales en las cabeceras municipales, es decir, una por municipio. En estructuras poblacionales como la guatemalteca donde la gran mayoría de la población se reparte en núcleos dispersos, esto introduce verdaderas inequidades a la hora de oportunidades de participación y derecho del ejercicio al voto, no hay que olvidar que la distancia hasta la urna puede suponer a algunos habitantes de comunidades alejadas más de ocho hora de camino (y otras tantas de vuelta).

Por otro lado la inseguridad legal de la adscripción municipal al censo supone graves problemas en cada sesión electoral cuando se producen crisis de gobernabilidad del municipio y aparecen múltiples conflictos locales. El último se produjo en septiembre de 1998, en Chinautla, donde se tuvieron que anular los resultados electorales por serias sospechas de irregularidades, y repetirse las elecciones. No hubo incidentes destacados pero el partido ganador, el PAN, lo hizo con el 71% de abstención (*Prensa Libre*, 1998).

Las propuestas básicas planteadas en la nueva ley son:

- Documentación: Crear un sistema de documentación electoral fiable el cual eliminara la vieja cédula de vecindad “tan fácil de falsificar y de utilizar para cometer anomalías”¹⁷ y crear un “documento único de identidad”.
- La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país”.
- Mejorar el sistema de empadronamiento para que esté constantemente depurado y puesto al día en los municipios.
- Votación: Facilitar el acceso a los lugares de votación a los habitantes de comunidades lejanas a las cabeceras municipales, aspecto reclamado sobre todo por los sectores indígenas.

17 Declaraciones de Mario Guerra Roldán, magistrado del Tribunal Supremo Electoral a el periódico siglo XXI 3 de enero de 1999. La última anomalía fue la que se produjo en las elecciones municipales en Chinautla que tuvieron que ser repetidas dentro de un ambiente de desconfianza constante con recursos de amparo que se mantuvieron hasta 48 horas antes de repetir las elecciones. El problema eran la cédulas de vecindad que tuvieron que revisarse en su totalidad por demandas de falsificación.

- **Transparencia y publicidad:** Dotar a cualquier convocatoria electoral de mecanismos que aseguren transparencia y publicidad. En este aspecto, el punto clave de discusión se centra en el techo a imponer de gasto en propaganda electoral de cada candidato presidencial por cada uno de los candidatos así como en imponer un sistema de libros de cuentas y prohibir financiamiento ilícito
- **Campañas de Información Pública:** Asegurar una campañas de información pública previas a los comicios donde el tema de los distintos idiomas se tenga en cuenta.
- **Fortalecimiento Institucional:** Modernizar el registro de ciudadanos a partir de una capacitación y profesionalización del personal así como conseguir una depuración efectiva de los padrones electorales.

Actualmente la ley está en espera de que la Corte de Constitucionalidad dé luz verde para dar paso a la tercera lectura. Esta ley no pudo aplicarse en los comicios de noviembre donde se renovaron las municipalidades y el congreso.

De los 154 artículos a modificar son 26 sobre los que no hay acuerdo, y de éstos es el techo de gasto electoral el que más controversias produce. También hay que destacar aspectos como el que afecta a los Comités Cívicos. La aspiración de éstos a poder participar en elecciones a candidatos departamentales no se contempla y la posibilidad de mantenerse como tal después de las elecciones se hace aún más difícil ya que en el artículo 114 propuesto no habrá posibilidad de presentarse en dos contiendas electorales con el mismo nombre.¹⁸

6.3.1.5. El Código Municipal y la autonomía financiera

El Código Municipal actual data de 1988 y está en revisión desde hace un año por el proceso de paz iniciado en 1996. Hemos visto en el apartado anterior los puntos que habrían que incluir para mejorarlo. Estos atañen a la participación ciudadana y al respeto y contemplación de las especificidades de los distintos pueblos del país.

18 Manfredo Marroquín de Acción Ciudadana considera esta medida como injusta ya que “ hay comités en los cuales la gente confía más que en las organizaciones partidarias, como Xel-Jú, en Quetzaltenango” (Marroquín, *Crónica*). Revista Crónica n° 550 30 octubre - 5 de noviembre.

Ahora bien, las preocupaciones en la modificación legal pertinente para la mejora de la gestión municipal superan y dejan en segundo plano estos mandatos. Los alcaldes municipales consideran importante mejorar la participación ciudadana pero suelen destacar principalmente aspectos económicos.

Hay una traba importante en la autonomía económica de las municipalidades y es la imposibilidad de cobrar arbitrios sin el permiso del Congreso. El artículo de la constitución 239 lo deja bien claro. El trámite de solicitud de aprobación de un plan de arbitrios difícilmente prospera, de hecho son pocos los vigentes, se estrellan en el abandono de la burocracia o chocan con intereses particulares. Posiblemente este “problema” no sea posible de modificar sin hacerlo previamente en la Carta Magna, o con un Código Tributario específico. Pero hay otros artículos que sí podrían modificarse y aliviarían casos especiales en algunas municipalidades de tamaño medio o alto y son los artículos 89 y 90 referentes a la imposibilidad de que se suscriban empréstitos sin el permiso del Congreso y visto bueno del INFOM.

6.3.2. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Planificación y participación. La vigilancia permanente sobre el municipio

Siguiendo el mandato del artículo 225 de la Constitución de 1985 se crean los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cuyo fin busca la organización y coordinación de la administración Pública y se instauran como herramientas para la descentralización económica del país permitiendo un adecuado desarrollo regional. Sin embargo, su evolución a lo largo de la última década ha desactivado este potencial de inversión al desarrollo con participación ciudadana y ha terminado concentrándose en el Departamento como espacio de acercamiento del Estado Central hacia las municipalidades pero con el resultado de la acumulación en el gobernador (representante del Presidente de la República en el territorio) de las funciones regulatorias de fondos de inversión local y por tanto de control político sobre las municipalidades.

El sistema comprendía cinco niveles de funcionamiento. El nacional, el regional, el departamental, el municipal y el local, cada uno intentando recoger las demandas de desarrollo de su ámbito de actuación para elevarlo y coordinarlo con el nivel superior respectivo y así conformar un sistema equitativo y representativo de todo el país que permitiera el equilibrio de desarrollo en todas las regiones.

Sin embargo, antes de que el Reglamento definitivo entre en funcionamiento esta propuesta ha entrado en franca crisis y deberá ser reformulada si hay voluntad política de seguir adelante con él. El primer problema surge en 1988 cuando el tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de ocho artículos del reglamento de la Ley de Regionalización mencionada. La fundamentación estriba en que los Consejos Locales tal y como son planteados menoscaban y ponen en entredicho la autonomía del Municipio ya que la creación de Consejos locales de desarrollo dispersa el poder municipal, se duplica el gobierno de las localidades y no existe una relación de igualdad con los Consejos Municipales ya que los Consejos Locales pueden tener reuniones en fechas distintas para discutir los problemas del municipio, en donde las municipalidades no tienen opción de participar en las deliberaciones.

Sin embargo y como hace notar el Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE 1997), la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional únicamente el procedimiento para establecer o integrar y hacer funcionar los Consejos Locales de Desarrollo. No declaró que los Consejos Locales como organización comunitaria, eran Inconstitucionales.

Esta organización compuesta por representantes de más de 50 ONG de Guatemala reconoce que es necesario cambiar el reglamento y adaptarlo a la legislación vigente para que el espíritu de los Consejos Locales no se pierda.

Para empezar, se justifica la existencia de este sistema de Consejo por ser congruente con la declaración de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo sostenible surgida de la XV Reunión Ordinaria de Presidentes de Centroamérica, realizada el 20 de agosto de 1994 en Guácimo, Costa Rica. Y, según la cual, el proceso de Desarrollo Sostenible deseado para Centroamérica debe contar con el fortalecimiento y la plena participación ciudadana para su diseño. Y en el caso concreto de Guatemala la diversidad étnica hace mucho más importante crear cauces participativos en el ámbito local para poder recoger todas las necesidades de los distintos grupos que habitualmente son apartados de los centros de decisión políticos y que podrían encontrar en los Consejos Locales de desarrollo una vía para cambiar esta tendencia. Este concepto ya se recoge en los Acuerdos de Paz.

En 1997 se publicó una propuesta que en lo básico propone no crear competencia política con el Municipio en la configuración de los Consejos Locales. Prevé la coordinación de estos con el Municipio en todo momento y sugiere reformas específicas en las Unidades Técnicas

Municipales donde se considera que la participación de las ONG en ellas sería de gran ayuda toda vez que la falta de personal técnico adecuado a nivel municipal impide que éstas lleguen a funcionar haciéndolo solo a nivel departamental y regional. Estos Consejos Locales adoptarían el nombre de Consejos Comunales de Desarrollo.

Al vacío dejado por la eliminación de los Consejos Locales hay que añadir más problemas. Como dice Nelson Amaro “Las objeciones apuntan a la estructura institucional compleja y poco operativa y al carácter centralizado de un esquema que aspira a la descentralización. Esto último incluye que tuvo demasiado énfasis en la coordinación y poco en la ejecución y alude a las deficiencias del trabajo preparatorio a su instalación. Subyacente a estas debilidades se encontraba ‘la desconfianza de quienes debían participar.’ No obstante ni siquiera desde sus inicios llegó verdaderamente este sistema a parecerse al ideal buscado” (1998).

Uno de los aspectos donde se tenían más esperanzas es el que menos ha asumido su papel: el de la participación ciudadana. La sociedad civil no participa en la estructura en ningún nivel. Sectores tan importantes como las cooperativas, sindicatos, ONG... apenas aparecen en las reuniones. El modelo se preocupa más de la coordinación técnica que de la promoción del desarrollo y de la participación (Amaro, 1998). Por último, el reparto homogéneo y descentralizado del país tampoco se ha cumplido. En el estudio de campo nos hemos encontrado con quejas generalizadas acerca de la manipulación política de los Fondos de Solidaridad gestionados a través del nivel departamental.

Las Reformas Constitucionales aprobadas recogieron este deseo a través de la propuesta de creación de los Consejos Comunales de Desarrollo, pero la no ratificación en las urnas ha privado a Guatemala en una profundización en la representatividad del medio local.

La figura del gobernador planea como una sombra sobre el verdadero propósito descentralizador del Estado guatemalteco. Los Acuerdos de Paz sugieren que la elección de este funcionario no sólo responda a criterios políticos del partido en el gobierno en cada momento sino que se consulte a las organizaciones integrantes de los Consejos Departamentales, tanto públicas como privadas.

En cualquier caso, será el departamento el nivel de descentralización que más desarrollo va a experimentar y desde el punto de vista de este estudio hay que tenerlo muy presente como campo de acción de cara a reforzar la acción municipal en entidades superiores al municipio. Por los departamentos van a circular los mayores flujos de información y

fondos que luego van a percutir a los municipios. El gobierno anterior (PAN) apostó claramente a este nivel de la administración en su estrategia desconcentradora.

En el estudio de campo se analizó el papel de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural en la descentralización y el fomento del desarrollo. El uso de estos Consejos de Desarrollo se constata en los cinco municipios fue nulo o meramente formal. Existen pero no funcionan como mecanismo de desarrollo ni mucho menos de espacio de participación ciudadana.

La mayoría de los fondos del Gobierno Central pasan por el Consejo Departamental de Desarrollo, que según manifiestan los alcaldes, se convierte en un mercadeo político donde los alcaldes tienen limitadas posibilidades para la planificación del municipio. En este caso la figura del Gobernador Departamental es clave, porque concentra en su figura la gestión del departamento y no como debería ser en los alcaldes.

El estudio pudo observar que el modelo presentado por Sololá puede ser un ejemplo de cómo romper esa dinámica buscando la coordinación entre los alcaldes del departamento por encima de banderas políticas, limitando así el excesivo peso del gobernador. Pero esto supone una mayor concientización política de los Alcaldes municipales que les permita desarrollar demandas gremiales y esto no se ha conseguido más que en grandes municipalidades como Quetzaltenango o en regiones donde la cuestión étnica está más presente como es el caso de Sololá y en ambos casos con corporaciones lideradas por Comités Cívicos con mayor independencia frente a los grandes partidos.

6.3.3. Las nuevas competencias: la educación y la salud

El proceso de descentralización se encuentra como hemos visto todavía condicionado por la legislación vigente. Por otro lado hay una serie de servicios básicos que se están ejerciendo a nivel local mediante una metodología claramente desconcentradora. La educación y la salud están empezando a alcanzar todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento de la presencia ministerial en los Departamentos. Este proceso tiende ahora a delegarse a las municipalidades con el proyecto de Ley de Descentralización en fase de discusión social. Se partió de la apreciación teórica de que se estaban saltando etapas. Es decir, a pesar de que los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República otorga amplias potestades al gobierno para impulsar el proceso, sin embargo las

condiciones para su desarrollo final son aún débiles. El estudio se preguntó si el proceso de desconcentración visto desde las municipalidades estaba cumpliéndose y llegando realmente al medio local. El medio para confirmarlo era analizando la presencia real del Estado sobre el territorio, más allá de la capital.

De los estudios de caso presentado fue el de Sololá el que más datos y certezas ofreció. Y dado que las reformas ministeriales que allí se observaron siguen una pauta general podemos extrapolar el análisis al proceso en general. En primer lugar hay que destacar que la desconcentración se ha iniciado en Guatemala. La constatación de ello la encontramos en los ministerios de mayor potencialidad de implantación en todo el territorio que coinciden con los dos más implicados con los servicios sociales más valorados y valiosos, el de Educación y el de Sanidad. El proceso cuenta con el respaldo legislativo suficiente y con la voluntad política y administrativa necesarias.

La modalidad de desconcentración varía en cada uno de ellos. El de Educación ha optado por una presencia que coincide con la división del país en Departamentos. Se han creado direcciones departamentales en cada uno de los 22 existentes. El ministerio de Salud sin embargo mantiene la estructura anterior que se compone de áreas de salud que abarcan uno, dos o más departamentos. Ambos coinciden en concentrar sus estructuras administrativas descentralizadas en las Municipalidades cabeceras de Departamento.

El Ministerio de Educación plantea su acercamiento administrativo e implantación de servicios en todo el territorio, a través de las supervisiones de educación clásicas y de la reciente (desde 1994) creación del PRONADE.¹⁹ Este último ha supuesto un aumento de cobertura de la atención educativa en comunidades y núcleos de población que antes no disponían de ellos a través de los COEDUCA.²⁰ Este modelo junto con la

19 Programa Nacional de Educación

20 Comité de Educación. Compuesto por los padres de alumnos que supervisan el proceso educativo en su comunidad de tal manera que elige al maestro y gerencia el pago de salario del mismo. Los COEDUCA son el mecanismo de puesta en acción de la nueva manera administrativa del ministerio de educación concebido bajo el PRONADE. En el discurso oficial se declaran promotores de la descentralización educativa ya que es la comunidad la que está al frente de la ejecución del programa pero en ningún caso se tiene en cuenta a los gobiernos locales. Por otro lado la estructura de funcionamiento ni siquiera reconoce la intervención de las direcciones departamentales de educación dependiendo directamente del gobierno central.

creación de juntas educativas inspiradas en la reforma educativa que se está discutiendo a partir de los acuerdos de paz, pretende acercar a los padres a la estructura educativa desde una perspectiva participativa. Sin embargo, se apuntan debilidades importantes para que el modelo prospere y se consolide. Primero, la implantación del servicio depende en gran medida de la voluntad de los padres, no hay un diseño concertado, ni un plan de búsqueda de cobertura total del sistema en un plazo determinado que se proponga alcanzar el máximo de cobertura escolar entre los niños y niñas guatemaltecos. Entonces allá donde la organización de las comunidades no es suficiente se corre el riesgo de que el servicio no llegue. Por otro lado el proceso de desconcentración va con mucho retraso con los planes previos contemplados, si la ley de creación de direcciones departamentales se redacta y aprueba en 1994, a finales de 1999 las instalaciones acababan de terminarse y el servicio no ha hecho más que comenzar. El PRONADE fue creado como sistema transitorio hasta alcanzar el mayor grado de cobertura educativa a nivel primario, la tendencia sin embargo parece apuntar a una permanencia en el tiempo. Si este es el caso, quedaría por definir su inserción en el organigrama en el Ministerio, su presupuestación, y su política laboral para evitar fricciones entre maestros de ambos modelos (clásico y COEDUCA). Un ejemplo de falta de cohesión es que el sistema PRONADE depende directamente de las estructuras administrativas centrales, las departamentales no gobiernan más aspectos que el de registro. Siguiendo con este déficit, la capacidad autónoma de las direcciones departamentales es escasa. Hasta el momento el funcionamiento es de mero acercamiento de ventanilla al usuario. No hay autonomía presupuestaria y la gestión no tiene capacidad de decisión adaptada a las necesidades de la población del Departamento.

El último aspecto que nos interesa abordar es el de la relación con las municipalidades. Como vimos en el caso de Sololá, la instancia actual más útil para una posible coordinación de políticas sectoriales entre los alcaldes municipales y los funcionarios ministeriales es el Consejo de Desarrollo Departamental. Sin embargo, no parece que se produzca el encuentro deseado. No hay coordinación, ni menos planificación conjunta de estrategias educativas. Las causas apuntan en un doble sentido a que el Alcalde Municipal no ve clara su función en temas educativos especialmente si no hay transferencias de responsabilidades ni recursos para ello por parte del ejecutivo. Por su parte, los funcionarios departamentales no tienen la capacidad de tomar decisiones en políticas de gestión.

El caso del Ministerio de Salud es distinto. Dispone en primer lugar de una independencia de gestión de fondos propios que, a pesar de ser escasos, ofrece mayores posibilidades de gestión autónoma a los funcionarios responsables. Su organigrama en las Áreas de Salud es más extenso y ocupa más niveles de aplicación que le permiten llegar más lejos en la aplicación del servicio. En cada municipio hay un centro de salud que a su vez es responsable de unidades de atención sanitaria menores hasta llegar a las comunidades más lejanas. El último peldaño en la asignación del servicio lo constituye el sistema SIAS (Sistema Integral de Asistencia Sanitaria) que asegura, en principio, la atención médica en el lugar más remoto del territorio nacional. A diferencia del caso anterior, la voluntad de cobertura parte de las autoridades sanitarias y no de la capacidad organizativa de la comunidad demandante.

Las debilidades encontradas se relacionan con una dificultad de integrar en la red sanitaria a los recursos tradicionales sanitarios de las comunidades como son las parteras empíricas y con una dificultad presupuestaria que limita el alcance de cobertura en los lugares más alejados y que obliga a cubrir el servicio con personal voluntario (guardianes de la salud).

En su relación con las municipalidades el problema es coincidente con el caso del de Educación, no hay tradición de coordinación de políticas y se ve todavía más lejos la posibilidad de que éstas asuman aspectos de gestión sanitaria dentro de su funcionamiento.

¿Cuáles son las posibilidades que tiene la Municipalidad de hacerse cargo de funciones delegadas de gestión de servicios de los ministerios. Hasta qué punto están las municipalidades dispuestas y preparadas para asumir en la ejecución de políticas públicas transferidas o delegadas por el Estado Central?

De las entrevistas con los alcaldes se desprende un escepticismo generalizado a que dicha responsabilidad sea asumida por las corporaciones locales y sobretodo es unánime la opinión a no aceptarlas si las transferencias en las responsabilidades no van acompañadas con sus correspondientes fondos para atenderlas.

El proceso de desconcentración no encuentra un punto de convergencia con el de descentralización en el municipio y tampoco a nivel departamental, que sería el primer paso para iniciar la transferencia de responsabilidades en el municipio. La Ley de descentralización prevé en breve la posibilidad de hacer llegar a las municipalidades la responsabilidad de ofrecer estos servicios de manera autónoma teniendo las organizaciones

de la sociedad civil un papel importante de apoyo en la ejecución de estos servicios. La modalidad de ejecución de programas y servicios se haría mediante convenio firmado entre municipalidades, ministerios de línea y una entidad coordinadora gubernamental que haría las veces de intermediadora y facilitadora del proceso.

6.3.4. El grado de autonomía económica

Lo siguiente a evaluar es la correspondencia que se produce entre la autonomía política que se asegura en la Constitución para las municipalidades y la autonomía económica que da sustento y corporeidad a ese deseo.

Antes de 1985 la situación económica de los municipios era francamente insuficiente. Para pagar a los funcionarios había muchas veces que esperar al boleto de ornato que se cobraba en enero de cada año para liquidar salarios que a principios de la década de los ochenta eran de Q100 mensuales. Eso teniendo en cuenta que los únicos funcionarios a sueldo eran el secretario y el tesorero, figuras que a menudo se concentraban en una misma persona. Para afrontar inversiones se recurría a préstamos que otorgaba el INFOM garantizados con las exiguas transferencias del gobierno central canalizadas a su vez por el mismo INFOM, de tal forma que una obra como un mercado o un acueducto podía dejar hipotecado a un municipio durante 10 ó 15 más años antes de poder plantearse otra (FUNCEDE, 1997).

Después de la reforma constitucional y de los Acuerdos de Paz la situación se ha modificado significativamente. En la actualidad se estima que alrededor de un 20% del presupuesto aproximadamente se destina a los municipios. Esta suma añade no sólo el 10% constitucional sino también el 1% del IVA como resultado de los Acuerdos de Paz a partir de 1996. También el impuesto sobre la gasolina y vehículos, el de ornato y otros.

No obstante, los Municipios guatemaltecos tienen problemas financieros no en cantidad sino en la estructura del ingreso que condiciona considerablemente la del gasto. En primer lugar se encuentran las limita-

ciones del 10% constitucional.²¹ De este porcentaje del que dependen en más de un 70% las entidades pequeñas, las medianas en un 58% y las grandes en un 35,8 % (Gálvez, 1996) sólo se pueden destinar a gastos de mantenimiento un 1% lo que limita en gran medida posibilidades de funcionamiento básico en cuestión fundamentalmente de salarios para funcionarios.

Por otro lado. Los ingresos no tributarios es decir, los recaudados directamente por los municipios y que pueden ser destinados sin condicionalidad, no superaron el 4% de media hasta 1996, cifra no suficiente para cubrir los gastos mencionados. Por último, los problemas en la aplicación del Impuesto único sobre bienes inmuebles (IUSI) ha supuesto una paralización de lo que podría convertirse en la solución definitiva de liquidez y sobre todo independencia a los municipios, al menos en lo que a gastos corrientes se refiere.

Por último se encuentra el tema de los arbitrios. Guatemala junto con El Salvador registraron en 1995 una de las tasas tributarias más bajas del mundo, la presión tributaria local es prácticamente inexistente: 0,1 y 0,2% respectivamente (Pérez M., 1995). Esta situación no parece haber mejorado desde entonces. El motivo fundamental a instancias del mismo autor es que el régimen tributario municipal de Guatemala es probablemente el más anacrónico del istmo con arbitrios que datan de la época de la colonia²² debido a que los planes de arbitrios que rigen actualmente para cada municipio fueron aprobados según normas anteriores a la constitución de 1986. Además, esta misma Constitución autorizó a los gobiernos locales a aprobar tasas administrativas pero prohibió

21 Los criterios de distribución se basan en el art. 23 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 49-88 y según este un 25% se reparte proporcionalmente al n° de población total sin importar extensión del territorio; un 25% a partes iguales a todas las municipalidades; un 25% proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada municipio; un 15% distribuido en función del n° de aldeas y caseríos (criterio ruralidad) y un 10% directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita.

Las instituciones que participan en el cálculo de la distribución son el Tribunal Supremo Electoral que comunica el n° oficial de comunidades; el Instituto Nacional de Estadística que ofrece datos de población, n° de aldeas y caseríos y el INFOM que elabora informes de ingresos ordinarios a partir de los reportes anuales de los municipios.

22 Si se consulta el manual de presupuestos elaborado por el INFOM en 1996 se puede encontrar que en el apartado de extracción de productos naturales hay 179 registrados como sujetos a pago, y estos van desde productos minerales: níquel, plomo, cal o yeso ; a productos industriales como algodón de oro, hule ahumado, cueros...; pasando por productos agrícolas , vegetales y pecuarios: frijol, bambú o pescado.

expresamente la posibilidad de instaurar impuestos sin el consentimiento del organismo legislativo. Actualmente hay aprobados 15 decretos en este sentido, afectando menos del 5% de los municipios de este país.²³

Estas serias limitaciones económicas restan autonomía política al municipio. Analizamos en los casos de estudio el mantenimiento de las mismas, las tendencias en el futuro y las alternativas que les quedan a las municipalidades para conseguir mayor eficacia en su gestión a través de la mejora de las cuentas locales, punto importante que determina la gobernabilidad a nivel municipal como vemos en el siguiente apartado.

En este caso, los alcaldes expresaron deficiencias y limitaciones, tanto en calidad como cantidad. Por un lado, la misma inexistencia para visualizar y concretar planes de desarrollo de corto y mediano plazo, genera una alta dispersión de inversiones de entidades nacionales e internacionales, quienes, más que apoyar el desarrollo municipal, compiten entre ellas y contra las municipalidades.

Como destacábamos, un hecho evidente es la condicionalidad del 10% Constitucional, que restringe la capacidad de planificación e inversión en las cinco municipalidades. En cuanto a la estructura del ingreso y gasto, la mejor lección es la observada en la municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa, donde se busca un mejor equilibrio, mejorando los ingresos propios, utilizando la contribución por mejoras. El siguiente modelo es el de Quetzaltenango que consigue mejorar el equilibrio a través de la cooperación internacional y del Impuesto único Sobre Bienes Inmuebles.

Nahualá depende en más de un 89% de los traspasos de capital público central. Es el más alto de los estudiados. La estructura del gasto queda entonces condicionada a gastos de inversión que ocupan un 85% mientras el funcionamiento apenas llega al 13%.

La Municipalidad de Nahualá se ve a merced no sólo de la disposición y voluntad de estas en el pago de las inversiones sino que el tipo de infraestructura y la planificación es un proceso que se escapa a su diseño. La falta de autonomía económica en este caso se profundiza ante la falta de capacidad planificadora de la corporación cuyo papel queda reducido al seguimiento administrativo de la decisión gubernamental.

23 Esta cifra no parece haber aumentado según consultas hechas verbalmente a funcionarios del INFOM.

La estructura presupuestaria de Quetzaltenango refleja la característica de una municipalidad grande, donde el tanto por ciento de la dependencia de las transferencias constitucionales alcanza solamente el 33% (FUNCEDE, 1999). A pesar de ello, está obligada a buscar alternativas, como por ejemplo la cooperación internacional. En el informe bienal de la administración del Licenciado Quemé, se deja constancia de que la cooperación internacional tiene una contribución de un 7% en el presupuesto de inversión ejecutado en los primeros 2 años de gobierno, es decir que si hablamos de un presupuesto de aproximadamente 80 a 85 millones de quetzales en esos 2 años, este renglón alcanza entre 5,6 y 6 millones. También el reglamento de contribución por mejoras ha supuesto un fortalecimiento de los ingresos aunque el tanto por ciento en que aumenta el ingreso total es escaso (0,4% según presupuesto de 1997).

En el apartado de endeudamiento el porcentaje del ingreso total (siempre en 1997) alcanza el 13% pero carga en la estructura del gasto menos del 7%. Es en la estructura del gasto donde más se pone de relevancia el gasto de una municipalidad grande ya que según se observa en las figuras siguientes consume el 47% del total.

6.3.4.1. El sector privado y la municipalidad

Una de las características más peculiares de Santa Lucía Cotzumalguapa es la presencia del sector privado como uno de los contribuyentes más importantes en los ingresos locales. Pero esta contribución se hace no a través de un sistema tributario prefijado y legalizado sino a partir de la decisión errática de apoyar inversiones en infraestructura determinadas.

La ausencia de apoyo legal para el establecimiento de arbitrios impide que la rentabilidad potencial de ingresos en la municipalidad fuera mucho mayor. El hecho de que este municipio no sea de interés para otros fondos de apoyo institucional como el FONAPAZ²⁴ lo coloca en una situación paradójica. Es un municipio fuera de los circuitos de apoyo a regiones deprimidas por encontrarse los ingenios azucareros e industrias de licores más importantes del país radicados en su término, pero no se les permite cobrarles el correspondiente impuesto que permita que real-

24 Fondo Nacional Para la Paz. Creado con la intención de aplicar la inversión de recursos en áreas afectadas por el conflicto interno.

mente la presencia de estas potentes industrias beneficie económicamente a la zona a través de la Municipalidad. Un ejemplo, DARSA, empresa licorera de gran producción nacional, más 100.000 litros de alcohol diario, tan sólo paga Q300.00 mensuales.

Esta municipalidad lleva invertidas en los dos años de legislatura desde 1995 más de diecisiete millones de Quetzales con un presupuesto de tan solo ocho. No le queda más remedio que pedir préstamos para poder atenderlos cuando, con una política de arbitrios el préstamo no solo no sería necesario sino que el volumen de las obras atendidas aumentaría considerablemente. Sin embargo, la estructura del ingreso y del gasto de este municipio es especialmente interesante. Para empezar, su dependencia del 10 % constitucional y del resto de las transferencias de capital provenientes del gobierno central son las más bajas de los cinco casos estudiados aquí, por debajo incluso de la ciudad más grande, Quetzaltenango. Su dependencia no llega al 25% del presupuesto de 1997. Por otro lado aunque el endeudamiento es considerable (32,13% del ingreso) este solo representa un 6,5% del gasto del municipio.

La contribución por mejoras. Pero el aspecto más relevante es la proporción que la contribución por mejoras introduce en las cuentas municipales. Es la más alta de todos los casos con un 3,6% del ingreso por encima otra vez de Quetzaltenango. Esto apuntala la buena relación que se ha conseguido establecer entre la población y la ciudadanía. Podríamos decir que, a pesar de las deficiencias manifestadas por el señor alcalde, la estructura del gasto y del ingreso del municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa es el más equilibrado de los estudiados.

Sin embargo, es preciso considerar otras limitaciones a la autonomía municipal. Es la que se refiere a situación de indefensión de las municipalidades cuando se produce un “efecto de pinza”²⁵ entre las comunidades a través de sus Comités Locales de las comunidades y organismos centrales. Cuando aquéllas consiguen financiamiento de éstas para un proyecto de inversión, por ejemplo a través del FIS²⁶ o del Consejo de

25 Es una queja constante entre alcaldes guatemaltecos quienes manifiestan sentirse presionados por el Gobierno, a través de FIS y distintas instituciones del Estado, quienes utilizan a las comunidades para ganar espacio político y forzar a las municipalidades a financiar obras de infraestructura que no han sido previamente programados. Esto sitúa a la Municipalidad frente condiciones difíciles, muchas veces por incapacidad e incumplimiento financiero y no político. Y por otro lado esta situación exige más control administrativo a la municipalidad y no las comunidades.

26 Fondos de Inversión Social.

Desarrollo Departamental, exigen a la municipalidad apoyo financiero y éstas se ven obligadas a contribuir en una proporción elevada, pero lo paradójico es que los trámites burocráticos exigidos a las comunidades son menores que los exigidos a las Municipalidades en lo que se refiere a control y supervisión financiera y a los límites para el establecimiento de licitaciones.

Sobre la estructura de ingreso y gasto en el municipio, en Sololá se repite lo que en la mayoría del resto de municipios en Guatemala, es decir, el 10% constitucional aporta grandes ingresos pero su condicionalidad impide mantener el servicio mínimo de funcionamiento, el 72% de los ingresos depende de las transferencias de capital. Aquí trabaja una plantilla de 75 funcionarios públicos, que tiene que mantenerse a través del cobro del piso de plaza, fuente de ingresos muy importante, junto con otros impuestos menores como son el cobro por combustibles y el cobro por vehículos y otros. La práctica del ingreso y la inversión por endeudamiento es poco o nada utilizada en esta municipalidad.

Santa Cruz Balanyá dispone de una de las estructuras de ingresos y gastos más dependiente, desequilibrada y escasa de los cinco casos estudiados. Depende en más de un 75% de los ingresos proporcionados por el 10% constitucional y el resto de los traspasos de capital público. El endeudamiento con el INFOM para completar ingresos representa solamente el 6,9% del ingreso pero condiciona en un 24,4% la estructura del gasto que necesariamente se retrae de las otras partidas siendo la del programa del funcionamiento la más limitada. La no disposición de IUSI ni de impuestos por mejoras deja pocas probabilidades de maniobra a las finanzas locales.

6.3.5. Calidad administrativa y planificación

El municipio en Guatemala tiene competencias para planificar su inversión de manera autónoma. La Ley de Consejos de Desarrollo contempla la creación de oficinas de planificación para realizar esta función de manera eficiente. Sin embargo son varias las limitaciones a esta potencialidad.

En primer lugar se encuentra la limitación económica para conformar equipos de técnicos que desempeñen una función planificadora. La estructura del ingreso impide que se destine más de un 1% del 10% constitucional a funcionamiento como ya dijimos, por lo que la contra-

tación de personal se encuentra muy limitada más allá de las figuras administrativas mínimas: tesorero, secretario/a, registrador...²⁷ Solamente aquéllas que disponen de más autonomía económica pueden establecer servicios técnicos como es el caso de Quetzaltenango. La otra opción es crear Unidades Técnicas de Planificación (UTM) mediante el apoyo de entidades de cooperación internacional como es el caso de Sololá. Esta solución corre el riesgo de no consolidarse y desaparecer cuando aquélla lo haga. En cualquier caso se aprecia mejores resultados en la gestión cuando existe alguna oficina o instancia planificadora que cuando se depende de la improvisación donde la ausencia de estos recursos técnicos deja a la coyuntura o a agentes ajenos a la municipalidad, la decisión de invertir en infraestructuras y servicios. Si a la planificación añadimos la toma en cuenta de la participación ciudadana los resultados pueden ser aún más positivos.

27 Los funcionarios municipales en Guatemala muestran tres grandes limitaciones el primero es el grado de escolaridad que está muy alejado de lo deseable, en 1997 el 9% del personal que trabajaba en las municipalidades carecía de educación formal. El 61% había cursado estudios de primaria, 20.1% de secundaria y 0.9% universitarios. Los universitarios se concentran en los municipios grandes pero estos no se libran de un nivel de no escolaridad igualmente elevado ya que constituyen el 9% también una vez separados a peones y personal de plantilla.

Esto exige un alto esfuerzo en mejorar la capacitación profesional, sin embargo en ese mismo año solo el 17.8% de los trabajadores municipales dijo haber participado en alguna capacitación. Cruzados estos datos con la variable tiempo de servicio nos encontramos con que la capacitación en el servicio ha sido prácticamente inexistente. A un bajo nivel educativo se añade un interés escaso por mejorar profesionalmente. Existen cerca de 9.000 funcionarios municipales y los actuales esfuerzos de capacitación están realizándose por ONGs con el apoyo directo de organizaciones internacionales. El modo de actuar es bastante anárquico, cada organización realiza acuerdos con las municipalidades de manera aislada. Entre los esfuerzos destacan los que se dirigen a capacitación de personal local de cara a fortalecer Unidades Técnicas Municipales. Por indicación de los acuerdos de paz, la ANAM está implementando el programa Estrategia Nacional de Capacitación para el Fortalecimiento Municipal creado en 1996 y llamado ahora Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM). Esta Red empezó a funcionar en 1998. A pesar de estar presidido por la Asociación de Alcaldes está ejecutado y diseñado por el INFOM. Sin embargo la posibilidad de continuar con esta estrategia dependerá del gobierno actual. Dada la limitación financiera y la dependencia exterior de los fondos es probable que cambie o se elimine las posibilidades de capacitación sistemática de los funcionarios municipales en habilidades administrativas.

La última gran limitante es la remuneración. El 86% del total de servidores municipales recibe de 1 a menos de 2 salarios mínimos (Q 535.50 en 1997 incluidas prestaciones sociales). Tanto los grandes como los pequeños municipios remuneran mal a sus empleados. Si bien entre los grandes no hay quien gane menos de un salario mínimo (cosa que ocurre en los pequeños) el porcentaje de los empleados que se encuentran en la situación descrita en los grandes se eleva al 95%. En general, aquellos que superan entre 4 y 5 salarios mínimos no supera el 1.0%. (PROECODI, 1995).

La presencia de instituciones dentro de las municipalidades para mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión pública durante el estudio se han encontrado dos casos, el de Quetzaltenango que utiliza un Equipo de Técnicos como estructura paralela de apoyo político al alcalde y los recursos de la cooperación internacional.

En Sololá constatamos un modelo de gestión pública municipales a través de las Unidades Técnicas Municipal, donde se conjugan dos aspectos importantes de gobernabilidad. Por un lado recogen demandas de la comunidad y por otro lado, ayudan al Consejo a planificar el desarrollo.

En Santa Lucía Cotzumalguapa la planificación se realiza también con apoyo de la Unidad Técnica Municipal. Los casos de Nahualá y Santa Cruz Balanya son preocupantes, porque no cuentan ninguna estructura de apoyo para su gestión y curiosamente son los municipios más conflictivos y pobres.

6.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es uno de los aspectos que más se le demanda actualmente a las municipalidades guatemaltecas y sobre la que más expectativas se generan. Podemos afirmar que existe voluntad de mejorar la calidad e intensidad de la participación ciudadana por parte de las municipalidades donde hemos realizado el estudio. Sin embargo los niveles de institucionalización son todavía definidos con claridad por lo que se corre el riesgo de que éstos estén en función del talante de los políticos o mejor dicho, del alcalde de turno.

Partimos de la base de que un Estado que no tenga en cuenta y no integre la participación ciudadana en el diseño y en la ejecución de sus políticas va a encontrar dificultada su actividad y va a ver mermada su legitimidad. En el medio local se producen suspicacias que despiertan entre los vecinos el no rendir cuentas o el simple hecho de desconfiar en la gestión de los fondos públicos. Añadimos a esto otro factor, el económico. La descentralización se está produciendo en medio de una crisis fiscal y de recortes presupuestarios. Muchas son las municipalidades que acuden a la población para poder emprender obras y servicios bien en forma de nuevos impuestos por mejoras, bien de trabajo gratuito, bien por ambas. Para que la población colabore en su propio desarrollo no basta con pedir colaboración en lo “malo” a la población, hay que crear mecanismos de participación prolongados en el tiempo donde la participación encaje dentro

del propio funcionamiento administrativo local y pueda disfrutar también de lo “bueno”.

A lo largo de toda la legislación que regula lo local, aparece el tema de la participación de la comunidad en asuntos municipales como un componente esencial de la descentralización del Estado. Se busca con ello recuperar espacios democráticos perdidos e implicar a la sociedad civil en el nuevo diseño social y político en marcha. Pero no siempre es fácil pasar de la teoría a la práctica y menos en este contexto tan complejo como el presente, donde las variables étnicas, históricas, sociales, económicas... son tan ricas en detalles y contradicciones. La sobrevivencia de rasgos autoritarios que persisten en la práctica política, una incomprensión del significado mismo de la democracia representativa y el crecimiento de la pobreza y de la inseguridad ciudadana hacen peligrar seriamente la confianza de la población en el nuevo sistema creado después de la firma de los Acuerdos de paz.

El municipio, por extensión, recibe el mismo grado de escepticismo con el agravante, o ventaja según se mire, de que la cercanía de los cargos públicos al ciudadano impide que aquellos y sus acciones pasen desapercibidos. No obstante, hay cierta confianza en la población sobre la capacidad de los municipios a resolver los problema que aquejan a los vecinos, una confianza mayor que en cualquier otro nivel administrativo. Es por ello, cercanía y confianza, que el municipio recibe el difícil encargo de ser la garantía de la recuperación democrática del país. De sus prácticas políticas dependerá que eso se consiga o no.

Entendemos participación ciudadana como aquella actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos, de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que vean en ella una forma de vida y sustento de la democracia” (Aguilar, 1997).

El proceso por el cual esto se está poniendo en marcha en Guatemala es lento y supone un largo aprendizaje que se refuerza mutuamente entre gobierno (local) y gobernados. Lejos están las prácticas “militares” de la política local pero tampoco están cerca la asunción generalizada de prácticas participativas en todas las municipalidades. La adecuación de

las herramientas legales que regulen la participación no es excusa para empezar a practicarlas porque, si se espera a que la estructura legal se asiente definitivamente, podemos encontrarnos dentro de treinta años haciéndonos las mismas preguntas. A pesar de que aspectos como la aprobación o no de los Consejos Comunales de Desarrollo se regulen, la ciudadanía y las municipalidades han ido encontrando mecanismos *ad hoc* para entenderse. Un claro ejemplo es que a pesar de haberse declarado inconstitucionales los Consejo de Desarrollo Locales, en muchas comunidades se han seguido creando con ese nombre asociaciones de vecinos que han planteado sus reivindicaciones a la municipalidad por esta vía y este, con ese mismo nombre, los ha aceptado como interlocutores válidos.

La participación ha de ser bien definida para que su delimitación permita evaluar con más precisión los avances encontrados. De otra manera corremos el riesgo de que se nos quede en una declaración de buenas intenciones.

La participación formal, atañe a los dispositivos legales que están definidos en la legislación. En Guatemala la participación se reconoce en la Constitución a nivel general, en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento y en el Código Civil. La participación política y representativa pilar esencial en el modelo democrático en Guatemala es alarmantemente baja y de este preocupante fenómeno no escapa el municipio.

Hemos constatado un alto grado de participación espontánea, donde una situación considerada de emergencia por líderes a nivel individual suele terminar en una situación de conflicto serio con tomas de alcaldías y con crisis de gobernabilidad. Son los casos de Nahualá y Sololá que vamos a ver más adelante.

La participación organizada, que busca colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes del municipio, así como “apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario” (Aguilar, 1997) en nuestro caso la hemos analizado mediante dos variables, la variable participación y la variable planificación al desarrollo. Esto nos permite valorar en su medida los Consejos de Desarrollo cuya filosofía entiende ambas como necesarias y complementarias para favorecer el desarrollo y la democracia participativa y nos ha guiado en la consecución de un modelo final de análisis que se aprecia en

la matriz que se acompaña. Podemos observar una gran diferencia en torno a los mecanismos y al nivel de participación aplicado.

En Santa Cruz de Balanyá el Consejo Municipal ha buscado por diferentes medios establecer coordinación en todos los comités locales, porque no logra hacer acopio y descubrir los ejes de aglutinamiento que den espacio a todos los diversos intereses.

En Nahualá la organización social es débil o casi nula, no hay iniciativas comunitarias, tampoco se articula ni se facilita la demanda. El pasado del conflicto interno todavía parece pesar en la comunidad. Se pudo observar que se tiene desconocimiento, teórico, técnico y de simple instrumental de lo que es la descentralización y lo que esto supone de cara a propiciar los mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo existe participación de las comunidades en la gestión municipal, pero ésta gira en torno al sistema tradicional de representatividad Maya: Los Alcaldes auxiliares elegidos a partir del modelo de “los principales”, y no a través de instituciones funcionales modernas. Esta práctica municipal pretende y proyecta asignar responsabilidades en los Alcaldes auxiliares.

La relación que se produce entre este sistema de representación clásico a través de los Principales y la moderna institución de la municipalidad se mantiene a través de la aplicación de la resolución de conflictos mediante mecanismos tradicionales, pero no a través de una gestión del desarrollo.

Es importante destacar que en Municipalidades como Nahualá existen todavía formas históricas de organización política comunitaria. Cuentan con sus maneras de solución de conflictos de tierras, familiares, individuales o de conductas contrarias a la comunidad, con sus propias autoridades. Donde un problema, un conflicto, una disputa, se resuelve conforme a la costumbre, en relación al consenso, y considera cada caso según las condiciones específicas y circunstanciales de cada hecho.

Podemos establecer una diferencia con respecto al caso de Sololá donde el modelo de representatividad clásico ha ganado espacios en la nueva forma “moderna” de gobernabilidad funcional en las Municipalidades oficiales. Mientras que la representatividad clásica se mantiene bajo la forma de Alcaldía y defensoría Maya.

En Quetzaltenango se ha alcanzado un alto grado de organización social que incide en las decisiones de la municipalidad. En el Municipio participan más de mil asociaciones de vecinos que se organizan para atender las necesidades de sus barrios y calles. Esta situación coloca a la

municipalidad muchas veces en una situación de difícil respuesta a la afluencia incesante de demandas de infraestructura y obras en general.

El mecanismo empleado para atender con eficacia a las demandas de los vecinos es el del Reglamento de Contribución por Mejoras. La aplicación de este elemento permite que se produzca una especie de “auditoría social” ya que los vecinos, al tener que pagar por las obras que solicitan exigen que la gestión presupuestaria sea transparente.²⁸ Es un control no formalmente reconocido pero real e influyente en el gobierno local. Esto ha permitido un cambio en la tendencia anterior de concentrar toda las obras a la cabecera municipal, al sector urbano, con esta medida el medio rural encuentra un medio de poder recibir atención en los servicios y en la construcción.

La segunda forma de permitir acercarse a la comunidad es la organización del trabajo del Consejo a través de cuatro ejes, una es la organización comunitaria el segundo es la formación de los recursos humanos, otro es la salud, teniendo como fundamental prioridad el tema del agua y el último es el fortalecimiento económico del municipio. Sobre estos 4 ejes es que este gobierno municipal trabaja y en todos los 4 ejes ha abierto frentes de participación diría yo, que de numerosos sectores.

El caso de Santa Lucía Cotzumalguapa es coincidente con el de Quetzaltenango en la primera forma descrita, es decir, coordinar y permitir la participación ciudadana de manera sistemática pero parece haber conseguido niveles más elevados de integración con la población. Un ejemplo, la respuesta a la convocatoria de reunión que hizo el equipo investigador con las organizaciones locales fue la más fructífera de todas, acudieron un total de catorce. De la aplicación de la dinámica de grupo para recoger la opinión de éstas, cabe destacar que la Municipalidad es considerada como facilitadora del proceso de participación y desarrollo local. Las distintas asociaciones son prácticamente unánimes al considerar que la autoridades locales son facilitadoras de este proceso.

Del análisis del cuadro anterior se observa una baja consolidación general, en todos los casos, de institucionalización de la participación ciudadana en los asuntos municipales, sin embargo existen en la mayoría de ellos tendencias y voluntades de relacionarse con la comunidad de una

28 Un 31%-32% de los proyectos tienen una aportación de la comunidad tanto en el área urbana como en el área rural

manera más o menos constante. Las reuniones con representantes de grupos de vecinos y sociales es una práctica realizada en las cinco municipalidades. El uso de cabildos también está bastante extendido aunque la manera de aplicarlos puede variar. En muchos de ellos se realizan de manera focalizada para evitar que se convierta en una forma de linchamiento a la corporación, es el caso de Sololá que realiza cabildos con grupos comunales específicos.

El diagnóstico y la planificación del presupuesto teniendo en cuenta las demandas de la población está encontrando su vehículo de consolidación en las Unidades Técnicas Municipales. La aplican con mayor intensidad Quetzaltenango y Sololá, santa Lucía Cotzumalguapa cuenta con técnicos para ello pero falta por consolidarse una oficina. Nahualá y Santa Cruz Balanyá son las municipalidades que se encuentran más rezagadas en la implantación de estas herramientas.

6.5. LOS COMITÉS CÍVICOS

Un fenómeno presente en Guatemala en torno al panorama político electoral es la presencia de los Comités Cívicos. Estas formaciones políticas pretenden rehabilitar el ejercicio de la función pública tan degradada por los partidos tradicionales y se auto afirman como los genuinos representantes de la iniciativa ciudadana al no tener relaciones con partidos y estar conformados directamente de los intereses de éstos. Intentan aunar dos tipos arriba definidos de participación, el modelo representativo junto con la participación organizada. Es por ello que supondrán otro elemento valorativo a tener en cuenta de manera diferenciada frente a los partidos clásicos aunque la diferencia tenga a veces dificultades para manifestarse.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en vigor desde el 14 de enero de 1986 regula la participación de los Comités Cívicos en la vida política municipal. Se las considera organizaciones políticas organizadas temporales, que postulan candidatos a cargos de elección popular municipal, para integrar corporaciones populares.

Algunos de los requisitos son, en cuanto a número mínimo de afiliados para su constitución, ser mil en el caso de la capital, quinientos en las cabeceras departamentales y sólo cien en los demás municipios. En segundo lugar, los afiliados deberán saber leer y escribir en su totalidad si es en las cabeceras departamentales y en Guatemala ciudad, si es en

otros municipio con sólo el 50% de sus integrantes alfabetos es suficiente. Por último, inscribir a los integrantes de su Junta Directiva en la delegación o subdelegación correspondiente del Registro de ciudadanos.

El porqué esta figura de participación política surge tiene múltiples respuestas pero encaja perfectamente en el devenir político de Guatemala en los últimos treinta años. La política está desprestigiada como tal, hablar de política entre comunidades indígenas es hablar de algo “sucio” y hacerlo entre otras comunidades es hablar de abuso de poder, nepotismo y uso ilícito de la administración pública para intereses particulares. “Persiste en la memoria colectiva el desprestigio de las administraciones del pasado, que se proclamaban democráticas pero que negaban esa democracia mediante fraudes, violaciones a los derechos humanos y abusos de autoridad” (Gálvez, 1998).

En el plano municipal se produce una confusión en el elector que ve cómo “el funcionario electo se ‘independiza’ del mandato de éste para actuar en ‘nombre del pueblo’ y no de un grupo o estamento concreto e identificable” (Gálvez, 1998) lo que dificulta una comprensión de la democracia representativa.

La tradición de partidos políticos es escasa. Normalmente las formaciones políticas han surgido en función de necesidades coyunturales específicas. El partido con mayor permanencia como tal fue la democracia cristiana y ahora ésta prácticamente no existe en el panorama político del país. La sistemática muerte de sus líderes durante la guerra, y la afectación por la corrupción de sus últimos presidentes ha situado al borde de la desaparición a este partido que fue quizá el que más disponía de presencia y base de militancia en todo el territorio.

Otros autores (Ochoa, 1995) ven y explican el éxito de estas formaciones en otras variables más puntuales como son: el renovar la confianza de la gente en las instituciones locales, romper con los mecanismos de acción política tradicional, responder a la inestabilidad política local; actuar como fachada de un partido político en formación, dar más relevancia a comunidades rurales frente a las urbanas... En cualquier caso son expresiones de descontento ante la ausencia e ineficacia de los partidos tradicionales que sólo aparecen por las comunidades en campaña electoral.

Sobre la representatividad y éxito alcanzado en las urnas los mismos autores consideran que la participación del número de votos osciló entre el 15% y el 35% pero a lo largo de las últimas elecciones municipales 1985, 1988, 1991, 1993, 1995 y 1997 el número de alcaldías consecui-

das han sido respectivamente 8, 12, 8, 19 y se alcanza en la última un total de 23 lo cual no puede considerarse una cifra considerable, teniendo en cuenta la correlación entre el número de Comités presentados y su proporción de alcaldía alcanzadas. Como vemos en el cuadro que se adjunta, si la inscripción de Comités en el Tribunal Electoral ha crecido exponencialmente en las últimas convocatorias el número de ellos que ha ganado alcaldías es mínimo no mostrándose una correlación positiva entre ambas variables (Comités inscritos-Alcaldías ganadas). Sin embargo, han ido creando espacios políticos que han conservado un electorado fiel. Es el caso del municipio de Quetzaltenango y municipios circunvecinos que mantienen el mayor número de alcaldías.

En el caso de Sololá la experiencia ha supuesto una nueva forma de entender la política en ese municipio. De ser una municipalidad “vigilada” durante el período de conflicto interno, con alta presencia militar y gobernado por alcaldes sin respaldo social, el Comité cívico ha aglutinado en torno a sí todo un movimiento asociativo rural que, partiendo de la organización comunitaria primaria se propuso alcanzar la institucionalización de las demandas y logró ganar la Alcaldía mediante el Comité Cívico “sololatecos unidos”. Esto hubiera sido imposible con partidos clásicos.²⁹

Desde los propios Comités Cívicos se pretende que la próxima ley de partidos y reforma electoral introduzca dos reformas para potenciar esta figura: a) que se permita que estas organizaciones políticas sean de carácter indefinido y b) que se abra la posibilidad de que los comités cívicos puedan, mediante alianzas, postular candidatos a diputados distritales o departamentales, y con ello trascender del ámbito estrictamente municipal al ámbito departamental. Con esto se conseguiría que “pueda existir un vínculo efectivo entre las municipalidades y el órgano legislativo” (Rodas, 1997). De cumplirse esta posibilidad va a ser cada vez más difícil diferenciar entre Comité Cívico y Partido Político salvo que los candidatos van a ser más conocidos en el departamento por el vecindario pero se podría revitalizar la participación ciudadana clásica, la participación electoral, tan necesaria en Guatemala.

29 En las últimas elecciones de 1999 este Comité perdió las elecciones. La ANN ganó el espacio social que le correspondía. Esto introduce la pregunta de si los Comités Cívicos son una transición mientras los partidos políticos provenientes de la capital consiguen generar una base social sólida

Presentación de candidaturas municipales de comités cívicos por regiones
1985-1999

AÑO	1985	1998	1990	1993	1995	1999
•Región Metropolitana: Guatemala	10	3	10	7	18	16
•Región Norte: Alta Verapaz Baja Verapaz	0	2	3	8	7	6
•Región Nororiental: El Progreso Izabal Zacapa Chiquimula	2	3	5	12	17	11
•Región Suroriental: Santa Rosa Jalapa Jutiapa	3	3	9	4	7	15
•Región Central: Sacatepéquez Chimaltenango Escuintla	11	9	22	23	41	36
•Región Suroccidental: Sololá Totonicapán Quetzaltenango Suchitepéquez Retalhuleu San Marcos	19	20	27	31	46	61
•Región Noroccidental: Quiché Huehuetenango	1	1	4	8	19	19
•Petén	2	1	4	8	4	12
Totales	48	42	84	101	159	176

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

6.6. CONFLICTO Y GOBERNABILIDAD

Los problemas de gobernabilidad en el Municipio guatemalteco han de comprenderse dentro de una evolución conflictiva no concluida, donde el factor étnico ha tenido y tiene mucha trascendencia pero donde se añaden otros factores como son la propiedad de la tierra o la dificultad que hubo de generar cauces democráticos de participación. La generación de un movimiento organizacional que consiga articularse alrededor de una propuesta integrada de gobierno local aporta elementos que facilitan la solución de los mismos por canales democráticos y participativos como son el caso de Sololá y Quetzaltenango. El caso de Nahualá evidencia lo contrario.

Entre 1991 hasta mayo de 1993, la prensa local informó de ocupación de instalaciones municipales por grupos de vecinos que exigían la destitución de las autoridades municipales. Más de cuarenta municipalidades fueron cuestionadas, algunas ocupadas pacíficamente para buscar diálogo y otras saqueadas e incendiadas. En las elecciones municipales de 1995 se registraron 40 conflictos electorales cuyas causas inmediatas están relacionadas con deficiencias en la normativa electoral o con su aplicación. En 1997 se informa en la prensa de 25 conflictos municipales y 96 incidentes en todo el país. Prácticamente todas las 330 municipalidades sufrieron algún tipo de cuestionamiento más o menos violento durante esta década (FUNCEDE, 1997), (Flores, 1996), (Lujan, 1997).

Durante 1998 se produce el último estallido importante de repercusión nacional de rechazo popular a la gestión municipal. Fue a principios de año cuando se produjo una reforma en el Impuesto único sobre bienes inmuebles. De esta “espectacular” movilización de la población, sobre todo la rural, podemos avanzar que ésta está todavía sometida a control populista y puede ser movilizada en cualquier momento sin dificultad. Y el tema de los impuestos es siempre una buena excusa.³⁰

La gobernabilidad del municipio como vemos se ha visto agitada y cuestionada a menudo. Los cambios políticos acaecidos en Guatemala en

30 Otros autores como Humberto Flores (Flores, 1996) o el informe del PNUD de 1998 consideran que los conflictos municipales son sólo otra muestra de descontento comunitario sin mayor planteamiento reivindicativo. Concretamente el PNUD los sitúa al mismo nivel que los linchamientos y considera que se debe fundamentalmente “por la corrupción o la ineptitud de la gestión municipal; son alimentados por pugnas interpartidarias o por simples rivalidades locales; su estallido social no necesariamente desemboca en la solución del conflicto”.

los últimos diez años han supuesto un proceso de adaptación en la forma de gobernar los ayuntamientos y de relacionarse éstos con la comunidad que los elige.

Una primera explicación de esta conflictividad deviene de la especial relevancia que ha ido adquiriendo el municipio en Guatemala en poco tiempo. De ser entidades sin ningún poder económico ni político ni social se han convertido en todo lo contrario. Ahora es un foco de atención y atracción para todo tipo de intereses y en la que confluyen intenciones de diversa índole, que buscan, entre otras, el servicio a la población, y algunos que sólo pretenden el enriquecimiento ilícito. Por otro lado, la apertura democrática permite a la ciudadanía participar e interesarse por asuntos públicos. Y aunque los mecanismos de protestas no son los más adecuados, al menos las situaciones de impunidad en la gestión municipal van ser cada vez más difíciles de ejecutar sin ser cuestionadas.

No debemos sin embargo quedarnos en los titulares de los periódicos. En primer caso no debemos confundir gobernabilidad con “orden”, ni viceversa. El conflicto debe manifestarse y asumirse como consustancial a cualquier democracia. El problema no es tanto la tranquilidad social como la capacidad de resolver situaciones conflictivas. Debemos profundizar más en el concepto de “gobernabilidad” para dejar sentadas las bases teóricas de la investigación sobre lo que estamos buscando.

Asumimos dos variables importantes para sopesar el nivel de gobernabilidad, ambas perfectamente visibles en el ámbito local que nos ocupa. Por un lado el papel crucial de “los factores institucionales”, es decir la capacidad de las instituciones para ejercer el poder de manera democrática y hacer funcionar las administraciones que las conforman para cumplir su cometido, dar servicio a la población. Ligado a esto, está la calidad en la provisión del servicio demandado por la comunidad. Las instituciones deben de esforzarse en mejorar esta calidad, para ello deben de reforzarse las instituciones responsables para llevarlas a cabo, es decir, la Municipalidad por mandato constitucional a través del Código Municipal. Esta es la causa por la que hacemos especial hincapié en la capacidad económica y de gestión de las Municipalidades, sin las cuales la gobernabilidad se vuelve difícil.

Esta calidad de servicios, exigida en un “marco de restricción fiscal y ampliación de la cobertura” (Barenstein, 1994) ha de ligarse a un proceso de desarrollo donde la Municipalidad guatemalteca apenas a empezado a caminar. En la gerencia pública local apenas empieza a manejarse crite-

rios de Eficiencia,³¹ Eficacia y Efectividad,³² en resumidas cuentas, la calidad de los servicios desde el punto de vista de los consumidores, en este caso, los vecinos.

En los cinco estudios de casos que se han analizado se ha encontrado, fundamentalmente en el Departamento de Sololá, la debilidad de los gobiernos locales para enfrentar los conflictos de tierras, lo que obviamente también debilita su imagen y credibilidad.

La conflictividad recurrente en el medio local ha sido estudiada con profundidad en los dos municipios con más número de casos de conflicto: Nauhálá y Sololá. En ambos se han producido situaciones conflictivas por problemas de la tierra y por problemas de servicio. Éstas son las causas recurrentes que desencadenan grandes disturbios, ingobernabilidad y enfrentamientos entre la población entre sí.

Los límites y delimitaciones territoriales entre municipios suelen ser el desencadenante más virulento de situaciones de “emergencia” social. Aunque afecta al municipio éste no tiene en sus manos la capacidad de respuesta al reto de acabar con estos problemas ni la responsabilidad última. Corresponde a instancias centrales de la administración el establecer un sistema legal de delimitación del territorio guatemalteco. Mientras esto sucede, a las municipalidades sólo les cabe el poder establecer sistemas de resolución de conflictos que no aparecen en el organigrama ni en la metodología de trabajo de la municipalidad Nauhálá.

La debilidad de los gobiernos locales para enfrentar los conflictos de tierras afecta negativamente a su capacidad de gobernabilidad. En tanto no exista una Ley de Catastro y un Catastro Nacional, en la que se consigne elementos básicos de descentralización del registro, información y administración de mojonamiento, linderos y límites municipales, no habrá solución a este problema. La no presencia de recursos de manejo del conflicto por parte de la Municipalidades dificulta aún más si cabe esta situación.

Sololá añade al estudio los casos de enfrentamiento entre la población y la Corporación Municipal. Estos se ajustan al modelo aludido sobre la relación existente entre la adecuación de los servicios en cuanto eficacia

31 Relación entre los bienes y servicios producidos y los insumos requeridos para ello.

32 Conveniencia del servicio, puntualidad de los mismos, y capacidad de dar respuesta a necesidades y expectativas cambiantes.

y eficiencia frente a las demandas de la comunidad. El caso del agua descrito en Sololá responde a un problema acuciante, la necesidad de servicio de agua domiciliar, pero cuenta con otros ingredientes, la dificultad de aplicar impuestos por servicio a los vecinos y a la dificultad en el manejo del conflicto si la población afectada no cuenta con organización previa. La participación espontánea estudiada en este caso ha propiciado dificultades para la solución del conflicto.

El gobierno central no está facilitando los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad municipal. La figura del gobernador, clave como intermediaria en los conflictos, no siempre está presente cuando se la necesita. Por otro lado existe un total desamparo de las autoridades municipales por parte de las fuerzas de seguridad y del Ministerio Público en momentos de crisis.

El conflicto entre Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá, corresponde a uno de los conflictos sobre tierras de los más antiguos de Guatemala, aproximadamente tiene unos 128 años de disputa territorial. Nahualá en la historia ha sido una población anexa a Santa Catarina.

6.6.1. El agua y la tierra motivos de crisis de gobernabilidad

6.6.1.1. Nahualá

Los municipios de Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán del Departamento de Sololá, al igual que una buena parte de pueblos mayas que se asentaron en el Occidente de Guatemala, se han mantenido al margen de la certeza jurídica de sus posesiones territoriales. La explicación la encontramos, obviamente en la subordinación, las expropiaciones y desarraigos, que han vivido y que en el devenir histórico han sido fenómenos casi constantes.

En el caso específico de Ixtahuacán, en el año de 1523, cuando los invasores españoles, penetraron en el territorio occidental por el lado de México, hasta llegar a los llanos de Urbina o Pachajaj, los pobladores de estos lugares se dispersaron huyendo de la sangrienta persecución española. Un grupo de ellos procedente de la jurisdicción de Totonicapán, llegó a establecerse al lugar llamado Ixtahuacán (...) a medida que fueron transcurriendo los años, Ixtahuacán se extendió hacia al norte hasta el lugar que le decían “La Cumbre”, donde nace el río Nahualate. En este estaban situados los cantones de Patz'ij, Chojoché, Raxón, Xepatuj,

Quiacasisguan y Palanquix. El señor Manuel Tzoz, era el principal quien representaba a los cantones ya mencionados y el pueblo de Ixtahuacán por el señor Miguel Zalquil *Instituto*, 1970, p. 47).

En relación a Nahualá, ésta surge como población en el año de 1871, puesto que surgió a la par de Santa Catarina Ixtahuacán, en ese entonces se llamaba Santa Catarina Nahualá. Este nombre es el resultado de su ubicación a inmediaciones del nacimiento del río Nahualá o Nahualate, que significa Nahual o espíritu protector y —a— que significa agua (*Instituto*, 1970, p. 48).

La separación de Nahualá de Santa Catarina Ixtahuacán costó muchas vidas tanto de un bando como del otro, ya que los dos se encontraban en iguales ventajas de armamento, que consistía en garrotes, hondas de pita, machetes, hachas, etcétera. Aquella lucha sin cuartel duró varios días sin que las autoridades departamentales supieran lo que estaba sucediendo en sus jurisdicciones (*Instituto*, 1970, p. 48). Esto sucedió en 1871.

Nahualá se desligó definitivamente de Santa Catarina Ixtahuacán inmediatamente después de ocurridos los enfrentamientos de 1871. Su primer Alcalde fue el señor Domingo Tambriz del Cantón, como secretario Municipal el señor Pablo Guarchaj del Cantón Xepatuj (*Instituto*, 1970, p. 48).

Durante la etapa de reforma liberal en 1871, se generó el proceso de acumulación originaria en Guatemala —que además de las arbitrariedades cometidas— fue consagrada por decreto, siendo este el 177, de 1877 expedido por el gobierno de Justo Rufino Barrios. Este decreto creó las posibilidades de explotación privada de baldíos (Arana, 1989). Este es el marco jurídico-político y económico en el que los pueblos como el Nahualá y Santa Catarina, no experimentaron cambios a su interior, sino en proporción al despojo de sus límites territoriales.

Lo mismo lo constituyó la década de 1944 al 54, donde no se experimentó cambio alguno. El conflicto de tierras y de límites territoriales siguió y volvió a tener lugar, en julio de 1999; como si se tratase del mismo acontecimiento de 1871.

Al presente no se ha podido determinar la extensión territorial por existir el litigio entre ambas partes que suman en su asentamiento 218 kilómetros cuadrados, pese a que existe el acuerdo gubernativo del 6 de noviembre de 1926 que demarcó parcialmente el municipio.

La delimitación de 1926, fue una decisión evidentemente inconsulta, esto lo demuestra la práctica histórica, dado que la disputa del

posesionarios de tierras siempre estuvo latente. El conflicto armado interno por más de 36 años, lo letargó, dada las condiciones de contrainsurgencia que se vivieron en la región.

El conflicto toma vida, no por fuerzas sociales, —ésta vez— sino por fuerzas naturales, es decir, el lugar de asentamiento del pueblo de Santa Catarina Ixtahuacán, sufrió graves fracturas en su configuración geológica. Por efectos del Huracán Mitch, en noviembre de 1998 contribuyó a debilitar con mayor profundidad las condiciones geológicas de la región, la cabecera Municipal de Santa Catarina Ixtahuacán sufrió deslizamientos telúricos que fracturaron gran parte de la infraestructura pública, privada y comunitaria el caso urbano dejando en condiciones de alto riesgo a la población.

Lo anterior obligó a las autoridades municipales a gestionar el traslado del casco urbano del municipio al paraje de Chuipatán conocido como Alaska. El proceso de reubicación se inició después de negociaciones y acuerdos, que no lograron amarrarse en definitiva, tal como lo demostraron los hechos ulteriores. El paraje de Chuipatán está ubicado en la región conocida como “Alaska “ en la parte occidental de Nahualá.

Al momento de definición de mojones o linderos, precisamente cuando se efectuaba el “caminamiento”³³ personas descontentas con la presencia de los pobladores de Santa Catarina Ixtahuacán, la emprendieron con palos y machetes, lo que dio como resultado enfrentamientos masivos. Fenómeno, con las mismas características del suscitado en 1871. El saldo de esta lucha, fue lamentable, en la que niños y adultos resultaron heridos de gravedad y la pérdida de una valiosa vida humana.

Las autoridades municipales y comités de vecinos organizados en comisiones tales como Traslado, Negociación y otras, realizaron negociaciones con autoridades del Gobierno de Guatemala, particularmente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación para ubicar el área de asentamiento del poblado. En ese proceso se identificó la región de Chuipatán donde se tiene contemplado el nuevo asentamiento de la nueva área urbana de la cabecera municipal de Santa Catarina Ixtahuacán.

33 “Caminamiento”: Es dentro de la práctica de la costumbre, el principio de acordar y definir los mojones o límites de los terrenos de los campesinos.

6.6.1.2. Sololá

Vecinos de San Juan Argueta protestan por problemas de límites territoriales.³⁴ Limitaciones a la intervención municipal. El seis de marzo de 1997 se produjo un bloqueo de la carretera interamericana por los vecinos de la aldea de San Juan Argueta. Parece ser que el conflicto viene produciéndose desde tiempo porque los vecinos de La Esperanza, aldea de Totonicapán mueven en su favor los mojones fronterizos entre ambos municipios.

El corte de una vía de comunicación como la interamericana es un asunto de gran trascendencia por el flujo de transporte rodado que por allí transita. Acudieron como negociadores el gobernador departamental, auxiliares de la procuraduría de derechos humanos, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos y el Alcalde de Sololá quienes fueron rechazados por los vecinos como interlocutores insuficientes. Querían hablar directamente con el gobierno central al que consideraban como único capaz de solucionar el problema. Acudieron estos a la capital y se entrevistaron con el secretario Privado de la Presidencia de quien obtuvieron compromiso de solución.

Pero el caso se prolongó y se recrudeció con incidentes graves. A las recurrentes protestas se añadieron los funestos hechos del 29 de junio. Mientras vecinos de ambas comunidades se encontraban reunidos en busca de una solución varios vecinos de Totonicapán (según versiones) “invadieron” la aldea, retuvieron y secuestraron a un vecino. La respuesta no se hizo esperar y se produjo una verdadera batalla campal que dejó como resultado nueve muertos de ambos bandos, y destrucción e incendio de edificios públicos. Las negociaciones de urgencia convocada por las autoridades no fueron muy productivas.

Este conflicto se origina hace unos cien años. En 1882 la finca San Juan Argueta fue comprada por las parcialidades indígenas de Totonicapán a un particular. De las cuatro comunidades copropietarias, una de ellas, la que ahora se llama San Juan Argueta decidió anexarse al municipio de Sololá y aquí surge el problema ya que se tendría que haber vuelto a delimitar la segregación y esto no se hizo de manera adecuada. Este problema seguirá latente hasta que no se produzca una intervención legal de

34 FUNCEDE y confirmación contrastada con los protagonistas.

delimitación catastral en la región. Este problema no sería tan grave si no estuviera por medio una riqueza a compartir que son los bosques que ocupan esa finca.

Aquí podemos concluir algunos aspectos interesantes. Primero que no siempre el Municipio es el responsable de una situación de conflictividad y por tanto tampoco está en su mano la solución de las mismas. Que no hay que menospreciar ningún conflicto por pequeño que parezca, la virulencia con que pueden terminar desarrollándose obligan a tomar medidas preventivas e inmediatas antes de que aumenten. Tengamos en cuenta que los habitantes de ambas aldeas en conflicto eran ambas de la misma etnia, Quiché, y con lazos importantes de parentesco.

Conflicto por subida en el precio del servicio de agua 24 de marzo de 1999. ¿Nuevo modelo de conflicto?

El 24 de marzo de 1999 se había concertado cita con el Alcalde Don Pedro Iboy para realizar una entrevista dentro de la investigación presente para solicitarle entre otras su opinión del proceso de descentralización tal y como se estaba produciendo en su municipio. A las doce del mediodía nos acercamos a la Municipalidad pero las puertas de acceso están bloqueadas por la presencia de más de cincuenta personas que impedían cualquier acercamiento. Preguntada la policía municipal sobre la causa de la concentración se indica que “hoy va a ser difícil que logre hablar con el Alcalde ya que hay un problema con el agua”. La jornada se presenta como un estudio de campo privilegiado para analizar ese preciso problema.

Sololá, desde que era gobernada por la corporación gobernante salida de un Comité Cívico se había convertido en un ejemplo de gobernabilidad y representatividad. Exceptuando el caso de Argueta, que como acabamos de decir no se deriva directamente de una gestión local este Municipio, y un pequeño conflicto con un sector de los comerciantes, no había dado ningún caso de conflictividad. Se ofrecía de esta forma la oportunidad de analizar del porque de este cambio de tendencia.

Se indaga entre los propios vecinos que en actitud de espera comentan entre ellos los problemas la causa de los mismos. El desencadenante parece ser en principio que hoy no hay agua en las casas y que la poca que llega lo hace “llena de gusanos”. Pero el problema no parece ser reciente. Llevan largo tiempo con esta situación y se exige una solución definitiva.

La cuestión es un asunto de cobro de tasas por servicio de aguas. El Alcalde había asumido la responsabilidad de dar respuesta sobre la propuesta del comité y el plazo se había acabado y se toman medidas de

fuerza. Mientras el comité se reúne con el Alcalde, fuera se mantiene un grupo de presión. De presión real y física que asustaría a cualquiera que tiene que tomar decisiones.

El conflicto se prolonga durante dos horas y media. El ambiente durante el mismo es en apariencia tranquilo. El Comité ha entrado a negociar y se pide a la población tranquilidad y espera durante al menos diez minutos para poder hacerlo. Aparecen fuerzas armadas de la Policía Nacional Civil, unos ocho agentes que no asumen ninguna actitud especial y que, como el resto de los asistentes, esperan con paciencia a que el asunto termine. Aparecen en un momento dado representantes uniformados de MINUGUA que tienen sede en las cercanías del edificio municipal y mientras unos conversan con la población en la puerta otros se integran a la “comisión” negociadora.

Después de media hora de negociaciones a puertas cerradas uno de los representantes del Comité sale y se dirige a la audiencia presente y les comunica que ha habido un acuerdo previo (más bien habría que decir una imposición). Y las tasas por consumo de agua se van a reducir tal y como ellos proponen a las cantidades de Q5 por 30.000 litros y Q10 por 60.000 litros y no va a haber pago por el uso del drenaje. Si estas demandas no se atienden en dos horas, se amenaza con tomar la Alcaldía por la fuerza. Se dirige en Kaqchiquel y en español con un discurso muy reivindicativo y de arenga política llena de alusiones a la lucha y la reivindicación popular dentro de una estrategia de combate.

No obstante y, a pesar de haber logrado un preacuerdo, la gente no abandona las inmediaciones del edificio y ni siquiera se retira de la puerta en una actitud de presión que no decae sino hasta que las puertas se abren al cabo de unos minutos y la gente entra y sale de la Municipalidad con libertad. Aun así la presencia de personas no disminuye significativamente en número. Las fuerzas de seguridad se alejan un poco de la escena y se mantienen en espera.

La sensación de presión es de todas formas permanente. La gente reunida hace comentarios que confirman esta hipótesis de hechos consumados y agotamiento de las vías institucionales de concertación y canalización de conflictos. “Se tuvo que ir a buscar al Alcalde a Gobernación, donde se había escondido”. Un miembro del Comité se queja de que se les amenazó con cortar el servicio de agua y la respuesta fue de amenaza física de producirse el hecho. La actitud en general no es agresiva pero sí intimidante.

Durante el periodo de espera el “líder” del movimiento pide calma a la población pero, al mismo tiempo no deja de repetir que de no tomarse en cuenta las reivindicaciones “se tomarán las instalaciones de la Municipalidad”.

Las conversaciones en los corros que se forman durante la espera son interesantes. El representante militar de MINUGUA se encuentra hablando con un representante del Comité que le dice que el gobierno sólo responde a las demandas de la población cuando se toman medidas de fuerza como la actual o se amenaza con medidas de fuerza mayor como pudiera ser una bomba. Se denota una clara desconfianza a las medidas de negociación institucionalizadas y a las instituciones oficiales.

Sin embargo, y a pesar de la presencia significativa de miembros del Comité gran parte de los presentes no se sienten representados por dicha organización y comentan que este movimiento ha sido espontáneo y sin encabezamiento claro. Esta sensación se entiende después cuando comprobamos que el supuesto “líder” es un miembro del partido político DIA que “perdió” las elecciones en las anteriores convocatorias municipales. Esto introduce una variable política más al conflicto que luego analizaremos.

Al cabo de hora y media se lee un comunicado del Municipio donde se reducen los precios del cobro según las demandas expuestas pero se mantiene el cobro por servicios de drenajes. Los presentes manifiestan claramente su rechazo a voz en grito y los representantes del municipio se vuelven a reunir para redactar un último comunicado que se vuelve a leer al público y donde se retira del documento el pago de los drenajes.

Sorprende el especial acto de clausura donde el “líder” se dirige a los presentes con un discurso lleno de mensajes religiosos dando las gracias a la intervención de Dios que estuvo sin lugar a dudas presente en la negociación y permitió que los políticos se dieran cuenta de la necesidad de recapacitar sobre sus actitudes. Se sabe después que este hombre es miembro de un grupo religioso llamado Renovación Carismática y parece tener dificultades para separar religión de política.

Hablamos después con miembros de la Defensoría Maya, cercanos al Comité Cívico que apoya al actual gobierno municipal, y estos restan importancia a esta manifestación de desacuerdo porque tiene motivación “política”. Dicen que no ha sido un movimiento espontáneo de la población y por tanto sus reivindicaciones dejan de tener legitimidad puesto que fue realizada bajo unas siglas partidistas (sic).

Nos informamos después que en la mesa de negociación estuvo ausente el Gobernador. Esto debilita un tanto su figura que debe de asumir labores de intermediación en este tipo de problemas.

Este fenómeno descrito viene a poner de manifiesto un tipo de conflicto que no suele ser el habitual. Normalmente recurren a medidas de fuerza aquellas poblaciones que estando más alejadas de la cabecera municipal se sienten sistemáticamente desatendidas y recurren a medios coercitivos para hacerse escuchar. Sin embargo este “estallido” se produce entre ciudadanos del mismo núcleo urbano que cuenta habitualmente con los mejores servicios. Probablemente la organización civil es menor por este motivo lo que limita una continuidad en la costumbre a negociar. Esta ausencia de tradición organizativa junto con un elemento siempre problemático como es el caso del pago de tasas y arbitrios puede ser la explicación al conflicto. Probablemente el hecho de que el Consejo esté más volcado con las comunidades, donde tiene su base social, ha hecho olvidar la posibilidad de reacción exagerada de los habitantes del medio urbano. Esto se confirma más adelante en la entrevista que se mantiene con el Alcalde municipal.

Podemos esbozar dos conclusiones. Primero, el conflicto municipal “exagerado” está lejos de haber desaparecido del Municipio en Guatemala y en este caso particular en Sololá a pesar de estar gobernada por un Comité Cívico. Hay que estar pendientes de nuevas formas de expresión, en cuanto a actores sociales se refiere. La dualidad urbano-rural puede ser origen de conflictos en uno o en otro sentido. La existencia de organizaciones populares no siempre es expresión de una mejor democracia. Hay algunas de ellas que no son capaces de asumir estrategias de negociación. Su carácter espontáneo, y su “descabezamiento” o falta de liderazgo claro sigue cuestionando el sistema democrático local.

6.7. UNA CARACTERÍSTICA PROPIA. LA ALCALDÍA INDÍGENA: REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Municipio en Latinoamérica, junto con la encomienda y el repartimiento, fue utilizado para la colonización y administración de las nuevas tierras durante la colonización a partir de finales del siglo XV. En Guatemala, la creación de los pueblos de indios se produjo a instancias de las reducciones propuestas por Francisco Marroquín para facilitar la concentración de estos en lugares donde la cristianización e hispanización fuera más fácil de realizar. La administración de estos pueblos de nueva

creación se consiguió a través de la figura de los cabildos de Indios que imitaban la forma española de administración local. Bajo la filosofía de proteger la vida e intereses de los indios a los españoles se les prohíbe vivir en sus pueblos, instaurándose así lo que se llamó sistema de las dos repúblicas durante dos siglos. Esta política tuvo sus consecuencias que supera su periodo histórico. La “influencia es decisiva en la forma de gobierno indígena después de la independencia y aún en la época actual” (Barrios, 1996).

Lina Barrios es quizá la investigadora que más ha profundizado en la naturaleza de este fenómeno político y social. A partir de sus estudios podemos dibujar cual fue la evolución de las Alcaldías indígenas y su presencia en el entorno local actual (Barrios, 1996, 1998a y 1998b). La primera consecuencia de aplicación de estas alcaldías afecta a la tierra. Todos los pueblos creados disponían de dos tipos de propiedad, una, las tierras en propiedad que se adjudicaban a cada varón con familia, *tierras en repartimiento* y aquellas otras que eran de propiedad colectiva y que se aprovechaban y trabajaban en común para engrosar la caja de la comunidad, *tierras comunales o del común* (pág. 30).

El tema de la tierra es un asunto a tener muy en cuenta. En el estudio de caso de Nahualá comprobamos como el asunto de los límites de las tierras comunales, sobre todo de aquellas que son limítrofes entre municipios, son causa de ingobernabilidad en nuestros días.³⁵

La otra gran característica de la introducción de las alcaldías indígenas es la estructura política especial que estas asumieron desde un principio y que todavía podemos encontrar en municipios como Sololá. A pesar de que las leyes españolas del siglo XVI exigían que fuera la Audiencia la encargada de nombrar las autoridades indígenas, estos consiguieron que se mantuvieran los sistemas precolombinos de sucesión “los indígenas siempre lograban influir en la decisión de la Audiencia al

35 Actualmente el Gobierno de Guatemala, a través de la Unidad Técnico Jurídica UTJ-PROTIERRA, ha iniciado el diseño técnico y legal del catastro a nivel nacional. Tiene en ejecución ocho Proyectos Piloto de Catastro en igual número de municipios. Durante el periodo liberal se inició un sistema de registro con carácter meramente hipotecario, es decir, la tierra se registró como mecanismo de aval bancario para la realización de préstamos a los grandes propietarios en un afán de estimular la creación de grandes complejos agroexportadores pero sin dar derecho de propiedad y sin tener mayor cuidado en la delimitación de linderos y mojones ni en la medida exacta de las mismas. Esto complicó aún más, a las generaciones venideras y mantiene la confusión y el conflicto en estos días.

nombrar al nombrar a los miembros de los patrilinajes que gobernaban antes de la venida de los españoles” (pag. 80). Esto que compete específicamente a la figura del gobernador indio, se generalizaba en toda la estructura del Cabildo que, a pesar de la insistencia española mantuvo la estructura de elección y jerarquía clásica entre los pueblos Mayas. Por ejemplo reelegían a menudo a los alcaldes salientes a pesar de la prohibición; los miembros electos mantenían su presencia decisoria en otras instituciones indígenas como la cofradías o mantuvieron funcionarios para cargos prehispánicos no vigentes (pag. 124).

Actualmente la figura que ha quedado legalmente instituida de aquellas es la del Alcalde auxiliar que, en municipios donde todavía coexisten ambas alcaldías, suponen el nexo de unión entre ambas. Esta figura está en proceso de redefinición. Potencialmente cuenta con una gran carga de resolución de conflictos y de canalización de demandas pero el actual sistema legal les relega a un tercer plano con facultades muy limitadas cuando no obsoletas.³⁶

Hay que recordar que todo este proceso incluía la separación y prohibición expresa de vivir los españoles en pueblos de indios. Este “apartheid” se socavó en 1768 cuando José de Gálvez abolió las leyes de separación residencial y las Cortes de Cádiz resolvieron a principios del XIX acabar con la diferenciación entre ayuntamiento y cabildo sustituyéndolos por “Ayuntamientos Constitucionales” y eliminando totalmente las diferencias entre ambos, pudiendo así los ladinos ser alcaldes de los antiguos pueblos de indios. (pag. 165). Será en 1823 cuando se sustituye ayuntamiento por la actual denominación de Municipalidad (Barrios, 1998a, p. 10). A partir de este momento y hasta 1944 la legislación no pudo o quiso impedir que ambas alcaldías tuvieran presencia desigual en los municipios manteniéndose estructuras duales y mixtas en función del talante del Presidente Nacional del momento. La revolución del 44 eliminó de la práctica la diferenciación entre alcalde indígenas y ladinos al desaparecer la figura del alcalde segundo (Barrios, 1998b p. 9).

36 Una de las funciones que tenían los alcaldes indígenas durante la colonia era la recaudación de impuestos entre los vecinos para dárselos a la corona (Tomo I pag. 109 op. Cit). Actualmente el Código Municipal otorga esta función a los alcaldes auxiliares. Esta acción no se ejerce pero verla escrita en la ley vigente ejemplifica como todavía el pasado colonial impregna las leyes guatemaltecas

Actualmente, la aparición de alcaldes indígenas al frente de municipalidades democráticamente elegidos, ha permitido suprimir las barreras étnico administrativas en Guatemala. Se mantienen estructuras propiamente indígenas pero ya no como alternativa de expresión en la política nacional, sino como coadyuvantes al proceso de integración en igualdad de condiciones de cerca de la mitad de los ciudadanos por siglos marginados en la sociedad guatemalteca.

La presencia creciente de alcalde indígenas al frente de las Municipalidades provee a la comunidad indígena de una nueva forma de presencia en el Estado. Las estructuras tradicionales de representación indígenas se tienen que ver necesariamente afectadas. ¿Cuál es el nuevo papel de las Alcaldías Indígenas y de sus formas tradicionales organizativas? ¿Cuál es su relación con las estructuras oficiales del Municipio? ¿Qué peso suponen para la gobernabilidad y cual es la forma de participación ciudadana que representan para la comunidad local?

Sololá es el caso que cuenta con más ingredientes para responder a esta pregunta. Mantiene actualmente las dos Alcaldías, la oficial y la indígena. Ambas provienen del mismo sector social organizado y ambas participan de la misma preocupación social y filosofía política. Las organizaciones mayas que se aglutinan en torno a la Alcaldía maya permiten la participación ciudadana Maya a través de la Defensoría Maya. Esta institución ayuda en la solución y prevención de conflictos locales y abre otra vía de comunicación entre la población y sus instituciones oficiales. La Alcaldía oficial supone un ejemplo de integración entre las organizaciones clásicas y las modernas ha sabido aprovechar la organización comunitaria existente y darlas cabida y atención en la administración actual.

Nahualá, sin embargo, todavía no ha encontrado la vía para articular y sumar las potencialidades de los distintos grupos y comunidades. Su alto grado de inestabilidad en la gobernabilidad es un síntoma de lo que queda por hacer. La baja capacidad técnica de su administración, la no existencia de canales de participación y la alta dependencia presupuestaria suponen una mala combinación que impide una gobernabilidad exitosa. Las organizaciones mayas tampoco ofrecen alternativas como en el caso de Sololá.

6.8. CONCLUSIONES

- El proceso de desconcentración del aparato ministerial del Estado se encuentra en fase aún incipiente y lejos de haber completado los

intentos de creación de instancias multisectoriales de diversas instituciones.

- El proceso de Desconcentración y el de Descentralización, están lejos de encontrar un espacio de confluencia que permita la reforma del Estado tan mencionada por todos y tan perseguida por tan pocos, de cara a mejorar, profundizar y construir la democracia guatemalteca. Este espacio debería ocuparlo el Municipio como ya está ocurriendo en otros países Latinoamericanos como Brasil, Chile y en breve Perú pero en nuestro caso esto no se está produciendo ni se atisba voluntad política para conseguirlo.
- En los cinco estudios de casos que se han analizado se ha encontrado, fundamentalmente en el Departamento de Sololá, la debilidad de los gobiernos locales para enfrentar los conflictos de tierras, lo que obviamente también debilita su imagen y credibilidad.
- La debilidad de los gobiernos locales para enfrentar los conflictos de tierras afecta negativamente a su capacidad de gobernabilidad. En tanto no exista una ley de catastro y un Catastro Nacional, en la que se consigne elementos básicos de descentralización del registro, información y administración de mojonamiento, linderos y límites municipales, no habrá solución a este problema. La no presencia de recursos de manejo del conflicto por parte de la Municipalidades dificulta aún más si cabe esta situación.
- La limitaciones en la gobernabilidad en el Municipio guatemalteco ha de comprenderse como fruto de una evolución conflictiva no concluida, donde el factor étnico ha tenido y tiene mucha trascendencia pero donde se añaden otros factores como son la propiedad de la tierra o la dificultad que hubo de generar cauces democráticos de participación. La generación de un movimiento organizacional que consiga articularse alrededor de una propuesta integrada de gobierno local aporta elementos que facilitan la solución de los mismos por canales democráticos como son el caso de Sololá y Quetzaltenango. El caso de Nahualá evidencia lo contrario.
- El modelo de gobernabilidad apreciado durante el estudio permite hablar de una “Gobernabilidad borrosa” en los términos en los que se definía en la introducción teórica y que se concreta en nuestro caso en una dificultad grande a resolver las necesidades plantea-

das por la población y donde la prioridad es la lucha contra la pobreza crítica, la generación de empleo, la autoconfianza de las instituciones y de las comunidades, y la planeación participativa y descentralizada. Sin embargo, las políticas reales aplicadas se ven condicionadas por la intervención gubernamental, las “obras públicas” y donde la aplicación de estas políticas cuenta con una característica: la de realizarse con una alta dosis de Experimentación a nivel de bases, y una elevada presencia de ONG y ayuda externa. La consecuencia de todo ello es una incongruencia de las políticas empleadas, de baja especificidad de estas para proporcionar servicios de calidad y en definitiva una gobernabilidad defectuosa.

- El Gobierno Central no está facilitando los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad municipal. La figura del gobernador, clave como intermediaria en los conflictos, no siempre está presente cuando se la necesita. Por otro lado existe un total desamparo de las autoridades municipales por parte de las fuerzas de seguridad y del Ministerio Público en momentos de crisis.
- La participación ciudadana existe y se practica en el municipio guatemalteco. Sin embargo los niveles de institucionalización son los que todavía no se definen con claridad por lo que se corre el riesgo de que estos estén en función del talante de los políticos o mejor dicho, del alcalde de turno.
- La presencia de Comités Cívicos, en principio, facilita la disminución de los conflictos ya que integran en sí el mecanismo participativo político clásico y el organizado pero la aparición de conflictos de carácter “reactivo” como el que se describe en Sololá hace pensar en que no hay que olvidar que las opciones políticas gobernantes son siempre parciales por muy participativas que sean y que la llegada al Gobierno Local de un Comité Cívico no soluciona definitivamente los problemas de convivencia democrática municipal. Las últimas elecciones municipales han mostrado que el espacio entre la presentación de candidaturas a través de este medio y la elección real de las alcaldías no mejora. El número de candidaturas ha crecido pero no así el número de alcaldías ganadas por lo que se desactiva el potencial regenerador de la vida política local que se pretendía mediante esta fórmula electoral.

- Las Municipalidades tienen problemas presupuestarios que limitan su autonomía política. La estructura del ingreso condicionada por el 10% constitucional impide que se invierta en funcionamiento lo que a su vez dificulta la contratación de personal técnico que haga frente a los nuevos retos que tiene el municipio así como mejorar los salarios del funcionariado ahora existente.
- El caso de Santa Lucía Cotzumalguapa abre expectativas de mejora en la capacidad de los municipios de aumentar sus ingresos propios a pesar de lo difícil que lo hace la actual legislación. El mantener niveles altos de ingreso a través de la figura de la contribución por mejoras, situación reconocida por el Código municipal pero poco empleada, supone dos cosas, primero una voluntad por mejorar el ingreso fiscal y la autofinanciación de obras de inversión en infraestructura pero, por otro lado y probablemente más importante, se encuentra el hecho de que para conseguir los niveles alcanzados de aplicación en este modelo se ha tenido que consolidar una buena relación participativa entre la alcaldía y los ciudadanos toda vez que cualquier intento de cobro de tributos en Guatemala siempre lleva aparejado suspicacias, descontentos entre la población, cuando no verdaderos conflictos y disturbios.
- La aplicación de otros impuestos como el IUSI son escasas por motivos de prudencia política después de los acontecimientos de febrero de 1998 cuando una movilización popular obligó a anular la ley y restaurar la antigua como por una limitación técnica en su puesta en práctica. De los municipios investigados solo Quetzaltenango lo practica autónomamente y de manera sistemática.
- La Unidad Técnica Municipal cobra una especial relevancia dentro de la estructura de las Municipalidades. A pesar de las dificultades económicas que condicionan su continuidad por las limitaciones mencionadas, estas Unidades están permitiendo ensayar con éxito una medida local que permite cumplir dos objetivos fundamentales desde nuestro punto de vista. Por un lado aumentar la participación ciudadana en las decisiones de la municipalidad en lo que respecta al diagnóstico de las necesidades sentidas y, por otro, permitir un desarrollo más equilibrado entre todas las comunidades del municipio.
- Otra lección importante que se entresaca de este estudio es la importancia del nivel del asociacionismo de los alcaldes dentro de un

municipio. El nivel alcanzado en el Departamento de Sololá es un ejemplo de como la distribución de la inversión pública a través del Consejo de desarrollo Departamental puede obedecer no tanto a intereses partidistas como a criterios técnicos y a un reparto equitativo de los mismos en función de los proyectos presentados. Quetzaltenango ofrece otro medio de asociacionismo entre Municipalidades que no se ajusta a la departamentalización sino a los intereses específicos entre municipios con características e intereses comunes. En este caso se comparten servicios de asesoramiento y gestión municipal.

- El papel del FIS se confirma como negativo dentro de la dinámica de lucha partidista. El gobierno actual utiliza este recurso público para establecer clientelismo y división al interior de los municipios no afectos a sus siglas. Esta política debilita en gran medida el valor del discurso descentralizador oficial.
- Podemos terminar diciendo que el proceso de descentralización está evolucionando positivamente desde dentro de la propia Municipalidad y del medio social en el que ejerce su poder local. Pero este avance no se encuentra acompañado por el resto de las fuerzas institucionales que, al menos oficialmente, dicen querer acompañar el proceso de fortalecimiento del Municipio. Por otro lado, el gobierno central ve con recelo que algunos municipios puedan ir implementando su propio espacio de autonomía y descentralización al margen del partido “oficial”. Pero no habrá descentralización hasta que no se produzca a la par delegaciones de poder.

6.9. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RODRÍGUEZ, DAVID, *Revista IAPEM*, No 34, México, abril -junio de 1997, pp. 15-46. También en *Cuadernos de documentación e información Municipal*, No 40, España, 1997.
- ALCALDÍA INDÍGENA SOLOLÁ, *Autoridad y gobierno de Sololá*, Diakonía, Guatemala, 1998.
- ALONSO JIMÉNEZ, CARRIL, “Reflexiones en torno al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales en Guatemala a partir del impuesto único sobre bienes inmuebles”, Documento de lectura para la maestría en desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Valle de Guatemala, diciembre de 1998.
- AMARO, NELSON, “Descentralización y participación popular en Guatemala”, INCEP, en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Guatemala, 1990.
- , “Problemas no resueltos en el eje descentralización –gobierno local– participación ciudadana en Guatemala”, en *Conferencia sobre Desarrollo y Democratización*, Universidad del Valle de Guatemala, Ciudad de Guatemala, 26-28 de marzo de 1998, <http://www.uvg.edu.gt>.

- BARENSTEIN, JORGE, “Gobernabilidad comparada a nivel local: Nuevas tendencias y antiguos desafíos”, en *Revista del CLAD*, No. 1, Venezuela, 1994, pp. 105-145. También en *Cuadernos de Documentación e información municipal*, No. 40, CEMCI, España, 1994.
- BARRIOS, LINA, *La Alcaldía Indígena en Guatemala: Época colonial (1500-1821)*, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Serie Socio-cultural, 1996.
- , *La Alcaldía Indígena en Guatemala: De 1821 a la Revolución de 1944*. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Serie socio-cultural, 1998 a.
- , *La Alcaldía Indígena en Guatemala: de 1944 al presente*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Serie socio-cultural, 1998 b.
- COINDE, *Descentralización y funcionamiento de los Consejos Locales de Desarrollo*, Guatemala, 1997.
- FLORES ALVARADO, HUMBERTO, *Gobiernos Locales y sus Conflictos en Guatemala*, PROECODI, 1996
- FUNCEDE, *Diagnóstico del municipio de Sololá*, 1997 a.
- , “Los conflictos municipales en el periodo post acuerdos de paz”, en *Serie Estudios*, N° 6, 1997 b.
- , “La estructura del presupuesto municipal de los municipios de Guatemala año de 1997”, en *Serie Estudios*, No. 8, Guatemala, 1999.
- GÁLVEZ, VÍCTOR *et al.*, *Guatemala: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, FLACSO, El Salvador, 1996.
- GÁLVEZ, VÍCTOR *et al.*, “Poder local y participación democrática”, FLACSO, en *Debate*, N° 40, Guatemala, 1998.
- GARCÍA VETTORAZZI, MARÍA VICTORIA, *Poder Local y Desarrollo en los Municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*, SERJUS, Guatemala, 1996.
- INFOM, *Manual de elaboración de presupuesto*.
- , *Plan Nacional de Formación Capacitación y Asistencia Técnica Municipal*.
- LINARES, LUIS, “La descentralización en Guatemala: El municipio y la descentralización”, en *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica*, FEMICA-CUD, Compilador Juan Alberto González, Guatemala, 1995.
- LUJÁN, MARIO *et al.*, “Conflictos Municipales Electorales elecciones Generales 12 Noviembre 1995”, en *Serie Estudios*, No. 5, FUNCEDE, Guatemala, 1997.
- MAC LEOD, *Poder local: Reflexiones sobre Guatemala*, OXFAM, Guatemala, 1998.
- OCHOA, CARLOS, *Los comités cívicos: Gestión local de la acción política*, IRIPAZ, Guatemala, 1995.
- PÉREZ, JOSÉ ANTONIO, “Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano”, en *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica*, FEMICA-CUD, Compilador Juan Alberto González, Guatemala, 1995.
- PROECODI, “Estructura Salarial Municipal y Condiciones de Trabajo”, en *Materiales de Estudio y Trabajo*, No. 11, 1995.
- SEGEPLAN, *Programa de Gobierno 1996-2000*, Guatemala, 1996.

7. ELEMENTOS COMPARADOS

COORDINADORES:

MARÍA ANTONIETA HUERTA

CARLOS F. PRESSACCO

JESÚS PUENTE

7. ELEMENTOS COMPARADOS*

En este capítulo se van a establecer elementos comparativos a partir de variables determinadas en dos campos: lo sociopolítico y el marco jurídico en los tres países estudiados Colombia, Chile y Guatemala. La comparación sociopolítica se estructura fundamentalmente a partir de los siguientes aspectos: las variables políticas más relevantes en cada país, la situación socioeconómica y las políticas sociales, el grado de organización de la sociedad civil. Mientras en el marco jurídico comparado se tomará en cuenta el proceso político, el sistema político, la división territorial, política y administrativa, el esquema de gobierno municipal y las fuentes de financiamiento.

7.1. COMPARACIÓN DE LOS ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS

Se trabajará en torno a los siguientes elementos aportados por cada estudio de caso: las variables políticas más relevantes en cada país, que dicen relación con la aproximación al desarrollo democrático en cada uno, las dificultades para aproximarse a la democracia o la crisis de la democracia o según sea el caso; los actores más relevantes en sus

* Coordinadora María Antonieta Huerta con la colaboración de Carlos F. Pressacco y Jesús Puente.

procesos políticos; el tema de la justicia y su credibilidad. Sus políticas sociales, para finalmente visualizar la situación de gobernanidad y el grado de organización de la sociedad civil.

América Latina en los años ochenta, vive una situación nueva en su historia al detenerse a evaluar su pasado y replantear el presente y los proyectos hacia el futuro, a partir de sus dolorosas experiencias más recientes.¹ Como lo expresa O'Donnell, "Cuando desde el fondo de la dominación autoritaria, pensábamos en la Argentina y en los otros países, la democracia, la queríamos para quedarse, no como durante los agitados interludios durante los cuales la democracia se había asomado incompleta y precariamente en esos países. Ella, por tanto, debería ser firme y fuerte, es decir algo 'consolidado' que nuestros hijos pudieran heredar y perfeccionar" (O'Donnell, 1997, p. 21). La región manifiesta una profunda vocación democrática que le lleva a reafirmar la democracia como el sistema político deseable y necesario en la región, buscando superar las fallas del pasado a través de una nueva propuesta de democracia participativa. Esto lleva a los países de la región a establecer diversos compromisos colectivos en torno a la democracia, tanto en sus organismos regionales como en el Parlamento Latinoamericano, o el Parlamento Andino, así como en el sistema interamericano la OEA, o en sus mecanismos informales regionales como las reuniones de los Presidentes de las Américas.

1 Durante estos años actores políticos y académicos se reunieron en diversos eventos en la región, para analizar los procesos democráticos colapsados, buscando identificar las dificultades vividas en el desarrollo del sistema político, y en nuestras sociedades, trabajando para renovar los procesos democráticos a partir de esta evaluación con nuevas propuestas. Esto se ve reflejado en numerosos escritos de académicos latinoamericanos como extranjeros: Manuel Antonio Garretón, Aldo Solari, Fernando Calderón, Norbert Lechner, Hugo Zemelman, Marcelo Cavarozzi, José Joaquín Brunner, Guillermo O'Donnell, Arturo Valenzuela, Mario Dos Santos, Fernando H. Cardoso, Luciano Tomassini entre otros. Instituciones como CLACSO, FLACSO en su diversas sedes especialmente en Chile, así como en los trabajos presentados por CLAHE en Uruguay, la revista de Sociología paraguaya, la Revista Síntesis (AIETI), América Latina Hoy, la revista FORO de Colombia, Nexos en México, Nueva Sociedad en Caracas dan cuenta entre otras, de esta reflexión renovadora del proceso, a la cual se unen académicos como J. Linz, A. Touraine, G. de Hermet, R. Dhal, Manuel Alcántara, Giovanni Sartori entre otros. Es importante destacar que es un momento en que se rompe la tendencia de la región de hacer tabla rasa del pasado y adherir a un nuevo paradigma, para asumir y procesar el pasado, renovando el proceso sociopolítico con nuevas percepciones en torno a la propuesta de una democracia participativa. Tal vez uno de los aspectos más importantes de esta renovación fue reconocer la importancia de las personas como eje central, como lo indicó A. Touraine señalando el regreso del actor, del sujeto, como distintivo del momento de la sociedad civil (Touraine, 1980).

Esta defensa y fortalecimiento de la democracia como meta inmediata se traduce luego en la necesidad de lograr una “seguridad democrática”² que a su vez genere una seguridad regional. Sin embargo, esta seguridad democrática sólo es posible si se avanza en la seguridad humana,³ ya que gran parte de la amenaza a la democracia en la región proviene ahora de sus desequilibrios sociopolíticos y socioeconómicos propios de una modernización fragmentada e inconclusa, en la medida en que ésta no se ha revertido sobre los países en sí, ni se ha logrado la inclusión de la mayoría de nuestros ciudadanos a sus beneficios.

Situación determinada en gran parte por la paradoja de lograr un amplio consenso sociopolítico para Latinoamérica a partir de sus propios procesos, frente a la ausencia de una propuesta y de una salida a la más dura crisis económica que afectara la región. Bajo la presión de los organismos financieros internacionales, el neoliberalismo surgió como la única respuesta posible a esta situación, acarreando altos costos sociales y

2 Concepto que emerge y se desarrolla en la certeza de la necesidad de concebir la seguridad en términos más amplios y constructivos que lo que se venía haciendo, dando prioridad a las necesidades de las personas de vivir en paz, de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. Siendo las principales fuentes de inseguridad para la región: la inseguridad económica, la inseguridad social, la inseguridad política, la inseguridad por narcotráfico y corrupción, la inseguridad medio ambiental.

3 El concepto de seguridad humana surge con el Informe sobre Desarrollo Humano de 1993 implicando “la seguridad de amenazas tan crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Implica además la protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de la vida cotidiana de la gente, en el hogar, el lugar de trabajo y la comunidad”, así como la necesidad “de apoyar la seguridad de las personas y no únicamente la de las naciones (...) El concepto de la seguridad debe cambiar, de un énfasis exclusivo en la seguridad nacional a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente; de una seguridad a través de armamentos, a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental.” (PNUD, 1993, p. 24), (PNUD, 1998). Por otra parte “la seguridad humana ha surgido como un paradigma internacional que tiene el potencial de ser útil como poderoso complemento de otros conceptos de seguridad más tradicionales, porque afronta estas nuevas amenazas y, en última instancia, como complemento también de gobiernos y organizaciones multilaterales. La mejor forma de concebir la seguridad humana es como un cambio de perspectiva que pone a las personas en el centro de referencia en los asuntos internacionales. El programa de seguridad humana intenta afrontar las numerosas amenazas contra la seguridad de las personas. Se trata principalmente de poner a las personas en primer lugar y mejorar nuestra pericia y capacidades colectivas para proteger los derechos humanos y garantizar la paz indispensable y la estabilidad, un prerrequisito clave para el desarrollo humano sostenible.” Canadá “Seguridad Humana en las Américas” en temas de la OEA Comisión Seguridad Hemisférica oas.org/areas/csh Como podemos observar hay dos dimensiones de la seguridad humana la nacional y la internacional, esta última es la asumida colectivamente en la preocupación de los organismos y mecanismos colectivos de la región.

grandes dificultades para nuestros países. Hasta la fecha, esta tendencia no ha sido revertida. Se entra así en un proceso contradictorio entre una tendencia de carácter sociopolítico, con un discurso orientado hacia la consolidación de la democracia, y la realidad económica imperante que obstaculiza la mayor parte de las expectativas generadas por la democracia, en el contexto de la presión de los organismos financieros y el alto costo de la deuda externa. Dando paso al “desencanto que se apoderó de muchos cuando después de la caída de esos autoritarismos, una serie de melancólicas realidades se hizo evidente: crisis económicas y su tratamiento tecnocrático y socialmente insensible; el debilitamiento de actores que fueron históricamente los grandes soportes sociales de los avances democráticos; el paralelo debilitamiento, sino la destrucción, de buena parte del aparato estatal al ritmo de aquella crisis y de la ofensiva neoconservadora; la persistencia y en muchos casos, la acetuación de grandes desigualdades y, junto con ellas, de relaciones sociales con marcado acento autoritario, y por cierto el amargo descubrimiento de que parte de los líderes políticos que la democracia trajo consigo seguían teniendo, como antes, grave dificultad en distinguir el bien público de sus intereses privados” (O’Donnell, 1997, p. 21).

De este modo, seguridad democrática, seguridad humana y la posibilidad de avanzar paulatinamente hacia una gobernabilidad democrática que reconozca a la sociedad civil como coautora del proceso histórico a desarrollar, se convierten en una difícil tarea en nuestros países, ya que siguen siendo enunciadas como metas centrales, pero aún no logran constituirse como una verdadera opción.

La democracia participativa, la descentralización y la participación ciudadana aparecen así como tres de las propuestas centrales en los actuales procesos nacionales de Guatemala, Colombia y Chile.⁴ Estas tres propuestas aparecen por una parte como tres de las políticas centrales,

4 Cuando nos referimos a democracia participativa y a participación ciudadana, entendemos por esta última la proyección de una sociedad civil constituida en actor político, social y económico inserta en el sistema, con cierta capacidad al menos de selección de alternativas, de toma de decisiones, de gestión en los distintos planos. Es posible que se estructure la participación ciudadana con espacios restringidos y no contemos con una democracia participativa. Este último concepto es el que cobijaría la participación ciudadana como una de sus variables principales sin desconstruir la democracia representativa. Esta es la expectativa buscada por nuestros países cuando en sus constituciones como en el caso Colombiano, o en sus propuestas políticas como en Chile y Guatemala se plantea la democracia participativa (Touraine, 1999), (Bobbio, 1998).

propuestas desde los organismos internacionales para América Latina y concretamente asumida en los tres países estudiados.⁵ Junto con el estricto cumplimiento de metas macroeconómicas y la búsqueda de una política social más “eficiente” encaminada al combate a la pobreza. Desde lo político aparecen también como propuestas la estabilidad política y la lucha por la paz, así como los procesos de reconciliación nacional y las dinámicas de rearticulación nacional entre otros, que ponen de manifiesto una voluntad y una tendencia en la región, sin perjuicio de sus particularidades propias en que aparecen comprometidos los tres países, en medio de fuertes tensiones.

Los objetivos de este estudio comparado están centrados en los tres primeros fenómenos, que requieren de una revisión y comprensión de sus respectivos aspectos sociopolíticos en los puntos comunes y en sus particularidades, así como en su aproximación democrática y las dificultades surgidas a la propuesta, en el caso de Chile, Colombia y Guatemala.

Chile, habiendo logrado una estabilidad política temprana en su historia, interrumpida sólo a fines del siglo XIX con la revolución de 1898 y la inestabilidad política de los años veinte en el siglo pasado, desarrolló en la primera mitad de ese siglo una democracia con contenido social apoyada en un Estado benefactor, que hizo posible un significativo proceso de inclusión social que caracterizó desde entonces al país. Fenómeno que se vio reforzado en los años sesenta por el desarrollismo con la Revolución en Libertad y el proceso de cambios estructurales, simultáneos y bajo un proyecto global que modificó al país hasta 1973. Pese a esta trayectoria, la democracia chilena caerá víctima de un golpe de estado en 1973 generando un sistema autoritario militar que permanece durante diecisiete años en el poder, marcando profundamente la historia del país. Su actual proceso de transición democrática muestra estabilidad y solidez, aunque con limitaciones jurídico institucionales, herencia del régimen militar, lo que ha creado fuertes tensiones en la sociedad y en el país. Sin embargo, comparativamente con los otros dos países mencionados es el que mejores condiciones presenta para lograr una evolución hacia una democracia

5 Es necesario reconocer que democracia participativa, descentralización y participación ciudadana provienen igualmente del proyecto sociopolítico de la región, con expectativas de democratización y profundización de la democracia presentes en todos los discursos políticos que se ven frustrados por el sentido que adquieren estas dinámicas desde la óptica de los organismos internacionales como propuesta.

participativa, una descentralización democratizante y una participación ciudadana nítida. Esto sin desconocer las dificultades que enfrenta.

En el caso chileno las variables políticas más relevantes tienen relación con dos grandes fenómenos: por una parte la herencia del autoritarismo militar y por otra una transición que no ha logrado asumir los problemas de fondo de la nación por temor a reavivar los conflictos, lo cual genera una compleja situación de “éxito” y descontento profundo de la sociedad, en el marco de una democracia limitada. La herencia del pasado autoritario, los enclaves autoritarios, la democracia limitada, la crisis de la justicia son variables claves para comprender la situación actual.

Respecto a la primera variable, la posición fundacional de la Junta Militar significó una ruptura con el pasado, con la historia, implicando un cuestionamiento profundo de la política y los políticos, la desarticulación de los actores sociales y políticos por medio de una fuerte represión; el autoritarismo y la postergación del orden democrático hasta consolidar cambios sustantivos que garantizaran lo que se consideraba una democracia nueva, que se visualizaba con la Constitución de 1980 como una “democracia restringida”. Para ello se afianzó el presidencialismo con un ejecutivo fuerte, se creó un Parlamento mixto con miembros electos y designados; y un “poder de seguridad” que garantizara la participación de las Fuerzas Armadas en la preservación de los “objetivos permanentes” de la nación, con rango constitucional.

Esta represión y condena sistemática de la política dejó profundas huellas en el país, fortaleciendo una cultura autoritaria, que aún no se ha deconstruido totalmente. El proceso sociopolítico se hace más complejo durante el gobierno militar, en la medida en que como se vio en el estudio de caso, se aplican las llamadas “siete modernizaciones” necesarias para el modelo económico: una nueva legislación laboral; la transformación del sistema de seguridad social; la privatización, descentralización y municipalización de la educación; la privatización de la salud; la internacionalización de agricultura; la transformación del poder judicial; la descentralización y regionalización de la administración del gobierno, bajo la concepción de una desconcentración con autoridades designadas y de absoluta confianza del Presidente.

Los costos sociales de este ajuste fueron muy altos para el país, al término del gobierno autoritario un 45 % de la población se encuentra en pobreza, sin gran alternativa en la medida en que el rol socioeconómico del Estado ha sido deconstruido, y sus recursos son limitados, y tampoco

hay forma política de interpelar. Se ha logrado una modernización fragmentada, no integral, que ha generado profundas desigualdades en el país en distintos planos, marcando el futuro, y bajo la hegemonía de la economía y del mercado. La parte de éxito corresponde al último tercio del gobierno autoritario con el crecimiento económico sostenido del orden del 7,5% en promedio.⁶

La crisis de la democracia de los años setenta vista en perspectiva dejó algunas lecciones importantes que marcaron el proyecto de la Concertación por la Democracia que ganará el plebiscito de 1989. Lo más significativo tiene relación con la forma de hacer política, las limitaciones de la democracia representativa, la percepción del valor de la democracia formal como una etapa del proceso, no como punto de llegada; la falta de mediación de los partidos políticos, la sobreideologización de los procesos vividos y la exclusión consecuente, la necesidad de activar la sociedad civil como uno de los actores co-constructores del proceso, como garante de control social y de consenso.

La transición se hace posible a fines de los años ochenta cuando la dinámica económica fuertemente marcada aún por la escuela de Chicago hace crisis, debiendo el Estado intervenir directamente para buscar una solución. La difícil situación socioeconómica de la mayoría de la población se agudizó generando importantes movilizaciones sociales, que se acentuaron con las nuevas medidas económicas ahora más propiamente neoliberales, acordes con el Fondo Monetario Internacional y su característico “ajuste”, en este plano se logra superar la crisis económica y afianzar un crecimiento económico sostenido con altos costos sociales. El gobierno se vió confrontado en dos frentes relevantes lo económico y lo social, buscando entonces mecanismos para asumir la crisis, a la respuesta económica se sumó una actitud de flexibilización política, que llevó a una “liberalización” de la situación, buscándose una aproximación política con la oposición bajo ciertas condiciones.

Situación que va acompañada por unas políticas de liberalización como la legalización de los partidos políticos, un registro electoral, el Tribunal Calificador de Elecciones, las medidas de acceso de la oposición a los

6 Cfr. Estudio de caso Chile.

medios de comunicación, especialmente televisión para todos los sectores frente al plebiscito, el inicio del fin del exilio.

Es importante tener en cuenta que el espacio que se abre en 1987 es totalmente limitado, pese a la legitimidad de las opciones conquistadas por la vía electoral, como el plebiscito (1998) y la elección presidencial (1989).

La situación se hace más compleja cuando entre 1989, con el triunfo de la oposición en la elección presidencial, y 1990, cuando asume el poder la Concertación por la Democracia, pues el gobierno autoritario realiza una serie de refuerzos a la Constitución y al sistema político para garantizar la permanencia de lo que considera “su obra”. Este es un momento determinante para el país, ya que la Concertación debe asumir un pacto con el gobierno autoritario para dar paso a la democracia, en que la oposición debió aceptar una serie de medidas impuestas por parte del gobierno denominadas posteriormente como “amarre”, que generan una situación atípica en el proceso político de la transición, donde se da una supervivencia de instituciones y procedimientos autoritarios bajo un sistema político democrático, con tales enclaves autoritarios que pese a los diez años de transición democrática no ha sido posible superarlos.

El primer gobierno de la transición debió afrontar las mayores dificultades, trató de potenciar los campos más relevantes para la democracia en el marco de lo posible, debido a las limitantes jurídico institucionales preestablecidas. En este sentido, sus prioridades fueron la normalización institucional, la clarificación de la violación de los Derechos Humanos, la reconciliación y la denominada deuda social.⁷

El gobierno siguiente del Presidente Frei cuenta con algunas reformas logradas en el período anterior, sin embargo, las mayores dificultades que debió enfrentar tienen relación con las numerosas normas legales coordinadas entre sí que impusiera el Gobierno de Pinochet. Entre sus principales elementos se encuentran, como se comentara en el estudio de caso, la persistencia de la Ley de Amnistía; las dificultades con la Corte Suprema reforzada por el gobierno autoritario y la urgencia de una reforma a la justicia; el Consejo de Seguridad Nacional, donde el 50% de sus integrantes son los jefes de las Fuerzas Armadas, mostrando el empate entre el poder armado y el gobierno. Un Sistema Electoral binominal que

7 Cfr. Estudio de caso Chile.

logra una incidencia de la minoría opositora sobre la mayoría electoral legítima, de tal modo que más allá del número de votos que las separen tiende a producirse un empate artificial. Un Congreso mixto con representantes elegidos libremente y senadores designados, donde la situación de las mayorías y minorías comentada se hace más crítica, ya que le permite a la oposición si actúa unida una estrecha mayoría artificial. Una presencia de la Fuerzas Armadas más allá de rol tradicional que siempre tuvieron constitucionalmente en el pasado, y que genera tensiones. El Tribunal Constitucional y sus amplias atribuciones ya comentadas en el estudio de caso pertinente, y especialmente el que la Constitución de 1980 establece que “contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno.”⁸

De lo anterior es importante destacar el impacto que ello tiene en la democracia actual, que más allá de su voluntad política y del amplio respaldo popular es una democracia limitada, que en estas condiciones no cuenta con verdadera capacidad de gestión.

El temor al conflicto especialmente con las Fuerzas Armadas y con la derecha económica llevó a la sociedad a una actitud voluntaria de autocensura, a una sociedad artificialmente consensuada, que no puso sobre la mesa los temas principales del conflicto.

La detención en Londres del general Pinochet, así como su regreso al país y la posibilidad de que se apruebe un desafuero para su calidad de senador vitalicio y que pueda ser juzgado en el país, conforman elementos que actuaron como una coyuntura que de golpe dejó sobre la mesa los temas no asumidos, permitió aflorar el conflicto en toda su magnitud, puso en jaque el consenso artificial de la sociedad. Obligó a la transición a reconocer su compleja realidad.

En síntesis, la década del noventa como transición a la democracia muestra por una parte que es el período más próspero de la historia del siglo xx en el país, con un crecimiento económico promedio anual del 7,2% en contra del 3,3% promedio total del siglo. Si bien esto marca un hito, no quiere decir que se hayan resuelto los problemas comentados, entre ellos la mala distribución del ingreso en el país, o resuelto la pobreza o el déficit en las políticas sociales. Se ha avanzado notoriamente como muestran los indicadores, pero aún la tarea de una modernización

8 Cfr. Estudio de caso Chile.

incluyente e integral, de una democracia plena y participativa son tareas pendiente en el país. Como lo señala el Presidente Frei en su último discurso anual “¿cuánto resistirá el país mantener juntas una economía abierta y una democracia limitada?” (Frei, 1999). Se requiere de una profunda reforma política.

En el contexto latinoamericano, Colombia con Venezuela y Costa Rica, aparece como uno de los países de mayor estabilidad democrática. Sin embargo, en los años cincuenta se da una ruptura, poco después que se desatara el proceso conocido como la Violencia en la historia del país. A partir de la década del sesenta, la violencia ligada a los grupos guerrilleros se reactiva y sobrevive hasta el momento en que se realiza este trabajo, a mediados del año 2000. Si bien, el sistema político colombiano logra sobrevivir al “desplome de la democracia en la región,” ocurrido en la década del setenta, el proceso de modernización política y económica desarrollado a partir de los sesenta se ve muy limitado, al igual que en los demás países de la región. Mantiene un Estado subsidiario, con una débil presencia sobre la mayoría del territorio nacional. Su situación actual, tal como se plantea en el estudio de caso correspondiente es muy delicada, de los países estudiados es el que tiene las variables más complejas y desarticuladoras,⁹ el camino más difícil con condiciones previas como la paz y la reconciliación para avanzar verdaderamente en las metas globales señaladas.

Analizando las variables más determinantes o relevantes en lo político para *Colombia*, pueden establecerse los sectores en conflicto, la debilidad del Estado y la crisis política, la corrupción, el tema de la justicia y los Derechos Humanos. Estas dos últimas décadas han sido años difíciles desde todo punto de vista, particularmente por la ofensiva contra el Estado de parte de los actores en conflicto: guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares, que han terminado por debilitarlo aún más.

El país se ha visto igualmente presionado a concentrar grandes esfuerzos en el desarrollo de la cruzada antidrogas concebida y orientada por Estados Unidos. Sin embargo, durante el gobierno de Samper el país

9 Reconocemos como variables desarticuladoras de la sociedad la violencia, el narcotráfico, la violación de los derechos humanos, la impunidad, la corrupción y el secuestro principalmente.

fue descertificado en dos ocasiones y obtuvo certificación condicional en otra, por parte de los Estados Unidos.

Se considera que en estos años Estados Unidos presionó a través de distintos medios al país, manteniendo “una intervención abierta en todos los asuntos nacionales”, como en el caso del Proceso 8000, concebido y desarrollado por los Estados Unidos, un proceso que trajo como consecuencia el debilitamiento del Congreso y de los partidos tradicionales, así como el otorgamiento de diversas concesiones a los intereses norteamericanos, principalmente frente al combate contra el narcotráfico y el mejoramiento de las condiciones para la inversión extranjera.¹⁰

Las relaciones con los Estados Unidos mejoran notoriamente con la llegada al poder de Andrés Pastrana, que cuenta con un amplio reconocimiento y respaldo del gobierno norteamericano, como quiera que éste señaló claramente durante las últimas elecciones presidenciales que aquél era su candidato predilecto. La presión de los Estados Unidos en torno a la política antidrogas ha desviado la atención y la discusión en el Congreso colombiano de otros temas de mayor interés para el país.

En cuanto a otro de los actores que afecta al proceso colombiano, la guerrilla, es un fenómeno que viene de los sesenta, con el surgimiento de movimientos revolucionarios de corte marxista. Desde entonces el fenómeno se ha venido incrementando, los dos grupos más importantes las FARC y el ELN han venido creciendo y tienen en conjunto aproximadamente 92 frentes, siendo numéricamente más importante las FARC. En medio de la lucha contra la drogras la guerrilla aprovechó este tiempo para reorganizarse, fortalecerse y expandirse, llegando a tener influencia en casi todas las regiones del país. Se han convertido en un factor fundamental de violencia e inestabilidad, así como de muerte, secuestro y destrucción.

Las guerrillas han venido mostrando interés por el ámbito municipal, buscando influir en sus procesos electorales. Por otra parte, la guerrilla es vista como colaboradora de los narcotraficantes a quienes dan protección, coincidiendo las zonas más importantes del cultivo de coca, amapola y marihuana, con territorios dominados por la guerrilla.

El país desarrolla significativos esfuerzos por concretar una negociación de paz, por una parte con las FARC y por otra con el ELN, todo esto

10 Cfr. Estudio de caso Colombia.

en medio del combate, y en el contexto del fortalecimiento técnico, de armamento y capacitación de las FFAA con ayuda norteamericana en la lucha contra el narcotráfico, que indirectamente las fortalece para el combate con la guerrilla y paramilitares. Mientras otro de los actores en conflicto, los paramilitares, permanece por fuera de las negociaciones.¹¹

Una tercera variable, la constituyen las llamadas organizaciones paramilitares que imparten justicia privada ante la debilidad del Estado para hacerlo. Estas utilizan igualmente el terrorismo y los mismos métodos de los otros dos actores en conflicto, se considera que tienen vínculos con el narcotráfico y con sectores de militares. Desde 1995 pasaron a la ofensiva con el objetivo de relegar a la guerrilla a su lugares históricos. En la actualidad los datos muestran que en más del cincuenta por ciento de los municipios colombianos hay presencia de paramilitares, coincidiendo ésta en áreas altamente militarizadas con presencia de narcotráfico. Su ofensiva los ha llevado a ampliar sus operaciones incrementándose las masacres.

Las variables descritas hablan por sí mismas de la complejidad de esta situación, de sus efectos profundamente debilitadores sobre el Estado, la institucionalidad, la economía y la sociedad toda esta situación unida a factores como la corrupción, el descrédito de la política y los urgentes problemas propios de un país en vías de desarrollo, agravan otras variables como por ejemplo la marginalidad, los problemas de exclusión que se verán multiplicados con el fenómeno de los desplazados de esta guerra, que no han podido encontrar una solución institucional. Tenemos una sociedad civil en dificultades para llevar una vida normal y democrática, particularmente en provincia y en áreas rurales, donde queda virtualmente “atrapada” entre los diferentes sectores en conflicto, a los cuales hay que sumar las FFAA en su lucha contra guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares.

Otra grave consecuencia es la situación de los Derechos Humanos, donde el Estado muestra debilidad para administrar justicia. Como consecuencia de ello se incrementa la denominada “justicia privada” descrita por la Comisión Andina de Juristas como formas “tempranas y generalizadas de privatización”, que no sólo se refieren a los paramilitares, sino también a fenómenos como los sicarios o asesinos

11 Cfr. Estudio de caso Colombia.

a sueldo, o los grupos de limpieza social.¹² Esto junto a la debilidad del Estado y a los otros fenómenos mencionados muestran un grado de anomia social en Colombia, utilizando el concepto de Durkheim,¹³ que es compartido también por Chile y Guatemala con distintos orígenes.

Desde el punto de vista político los fenómenos del desencanto de la política, las dificultades de la democracia representativa, la relevancia y los obstáculos de la participación ciudadana, así como la falta de mediación adecuada de los partidos políticos, se ven opacadas en el marco de las variables descritas, lo cual genera limitantes muy específicas, así como potencialidades nuevas si se logra superar la situación.

Guatemala, es de los tres casos estudiados, el que tiene más dificultades a lo largo de su historia para aproximarse a la democracia, sus antecedentes son más débiles en este plano, tanto en el siglo xix como en el xx. Dictaduras, guerras y hegemonía militar han determinado su proceso, sumando setenta y ocho años de dictaduras, treinta y cuatro años de represión militar y cerca de doscientos mil civiles muertos en el siglo xx. Con los Acuerdos de Paz se abre un camino hacia la democracia con grandes dificultades. En su actual proceso político, Guatemala es de los tres países el que tiene que realizar mayores esfuerzos para aproxi-

12 Cfr. Estudio de caso Colombia.

13 Anomia como un estado de la sociedad, el cual se caracteriza por el debilitamiento o la ausencia de normas, que afectan las creencias, las instituciones y las prácticas que producen la solidaridad social y conservan las sociedades, normalmente referida a una estructura normativa coherente que se impone como obligatoria por su legitimidad dada por el consenso mayoritario Documento de trabajo. Universidad de Augsburg 1998 (Waldmann, 1998). Durkheim considera igualmente nocivo un exceso de normas impuestas como el debilitamiento o ausencia de normas. La anomia no es un estado permanente de una sociedad sino transitorio, provocado por una crisis o un proceso de cambios estructurales. Como lo indica Eugenio Tironi :“El dato básico de la comunidad humana es la violencia o, si se prefiere, el miedo a la violencia. La sociedad no es otra cosa que una construcción sistemática y trabajosa de símbolos, ritos e instituciones destinados a resistir la amenaza permanente de la agresividad, de la desagregación, de la anomia. La paz y el orden son siempre conquistas inacabadas, frágiles, sujetas a su propia destrucción. De hecho ninguna sociedad escapa, cada cierto tiempo, a crisis históricas que abren períodos más o menos prolongados en los que reina la destrucción, la confusión y el desamparo” (Tironi, 1998, p. 23). En este sentido las variables de Colombia en particular, de Chile y Guatemala con anterioridad, muestran situaciones con estas características que han producido desintegración social, debilitamiento normativo. En Chile con el autoritarismo militar y su huella en la democracia, y en Guatemala con las dictaduras, la violencia y el militarismo. Lo interesante es que en la percepción de quienes trabajan este campo de la sociología y del mismo Durkheim ,se trata de situaciones que potencialmente contienen nuevas dinámicas para la sociedad cuando esta reencuentra su camino, su sentido.

marse a la democracia y consolidar una institucionalidad y una cultura democrática que le dé sustento a su proyecto de democracia participativa.

Las variables en el caso de Guatemala están conformadas por una parte, por su condiciones específicas y en segundo lugar, por su particular proceso político y la violencia que la ha caracterizado. Comparado con sus vecinos, nos encontramos con que es el país más poblado del Istmo con casi nueve millones de habitantes en los noventa y también el más industrializado, con una importante incidencia en la economía de la región, representando más de un tercio del PIB de este grupo de países con el 36%. La paradoja es que pese a ello, es un país con grandes dificultades de integración social, dispone del índice de Gini más elevado de la región donde la distribución del ingreso es muy desigual, el decil más pobre de la población recibe 0,6% del PIB, mientras el decil más rico recibe el 45,6% (SEGEPLAN, 1996). Tiene la mayor población indígena en la zona, existiendo una dualidad cultural entre el sector Maya, Garífuna y Xinca (sumando entre todos veinticuatro grupos lingüísticos) y el ladino, es por otra parte el país menos urbanizado del área (35%) y el que ha tenido por largo tiempo importantes inestabilidades políticas y una violencia extrema (Demyk, 1994).

El siglo veinte en Guatemala muestra una inestabilidad política bastante sostenida, con algunos intentos de aproximación democrática, como es el caso de los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz (1944-54) con procesos de modernización, ya comentados en el estudio de caso. Sin embargo, pasarán doce años antes de volver a tener un gobierno electo en 1966, al que le siguen nuevamente gobiernos de generales y coroneles con apariencia democrática.

Se considera que a partir de la década de los sesenta entran las Fuerzas Armadas a la escena política con la intención de institucionalizar su poder político y luego consolidarlo a partir de los años setenta. “Los militares no sólo detentan el poder, sino que forman además un Estado dentro del Estado. No se someten a los controles institucionales. Los abusos violentos de las unidades militares contra la población civil permanecen impunes” (Demyk, 1994). Un aspecto importante es que el modelo contrainsurgente, que parte de la premisa del apoyo de la sociedad civil a la insurgencia, limita a la sociedad en sus posibilidades de expresión, desarrollando una fuerte represión y controlándola a través del miedo, se crea una cultura del miedo, un apaciguamiento de la sociedad.

En los años sesenta surge como fuerza contestataria la insurgencia, que se considera fue casi aniquilada por las fuerzas del orden. Se reorganiza y a partir de los años setenta la guerrilla tendrá su etapa de maduración político ideológica, dividiéndose en varios grupos. Junto con la guerrilla surge otro actor como reacción a ellas como son los paramilitares, desatándose una violencia de grandes proporciones, con cifras alarmantes durante los años setenta. Es prácticamente una guerra civil no declarada entre guerrilla, paramilitares y Fuerzas Armadas, que implica un alto número de muertos, heridos y desplazados, que se mueve en el ciclo violencia-represión. El Estado por su parte, tiene una escasa presencia en la sociedad y en el territorio, lo que se traduce en el fenómeno de la concentración del proceso en ciudad de Guatemala (Demyk, 1994). Pasarán otros diecinueve años nuevamente para que otro civil electo Vinicio Cerezo Arévalo asuma el gobierno en 1986, momento a partir del cual se modifica la situación política del país.

La Iglesia ha sido otro de los actores importantes especialmente porque siempre estuvo más bien de parte del orden establecido a nivel al menos de su jerarquía, y es a partir de 1983, con la ejecución de seis jóvenes acusados de subversión cuando el Papa Juan Pablo II intercede sin resultados, que la Iglesia comienza abiertamente a tener una actitud crítica, liderando la defensa de los católicos bajo el Gobierno del General Ríos Montt y posteriormente aportando en los procesos de paz.

El proceso de transición a la democracia se inicia en Guatemala en 1982 con el golpe de estado del General Ríos Montt y claramente en 1985 se comienza un nuevo ciclo. En este momento existe claridad respecto a la necesidad de avanzar hacia una democracia, para lo cual se convocará a una Asamblea Nacional Constituyente, por lo cual este gobierno será de empalme hacia una transición. El momento es difícil, hay una aguda crisis política, con medidas autoritarias del Presidente, comienza con Decretos Leyes para abrir el proceso, hay protestas por la violación sistemática de los derechos humanos, la creación de Tribunal de Fueros Especiales, la crisis económica y la presión de Estados Unidos por una democratización. En 1983 el poder será asumido por el general Óscar Mejía Victores quien tiene como mandato específico convocar la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución política que entrará en vigencia en 1986.

Esta transición coincide con las otras transiciones de la región y presenta algunas de las mismas dificultades como es el tránsito desde un régimen autoritario a una democracia, el hecho que esta apertura y el

proceso de paz se hayan dado bajo la tutela de los militares implica elementos autoritarios, que se deberán ir superando paulatinamente, para ir avanzando a una democracia participativa y a un proyecto de desarrollo integral. Es una transición lenta y difícil.

La sociedad civil irá levantando perfil, es así que cuando se produce la crisis con el Gobierno del Presidente Serrano que intenta un autogolpe fue la movilización social la que frustró el hecho reforzando la transición.

Los Acuerdos de Paz son el pilar fundamental que permitirán el inicio de la democratización en el país, generando las dinámicas que harán posible caminar hacia una renovación constitucional e institucional, junto con la modernización del gobierno y el nuevo espacio de la sociedad en aras de una participación ciudadana.

A partir de 1982 se inicia el proceso para los Acuerdos de Paz que se firmarán en 1996, esto se realiza con la aglutinación de los grupos insurgentes en un solo órgano unitario político militar denominado Unidad Revolucionario Guatemalteca (URNG) y el gobierno vigente, proceso que se ve apoyado por los acuerdos de Esquipulas II y mediada por la Comisión Nacional de Reconciliación, con participación posterior de distintos sectores de la sociedad como partidos políticos, asociaciones comerciales, industriales, financieras, sindicatos entre otros.

El objetivo final de estas conversaciones era claramente buscar la viabilidad de caminar hacia una democracia participativa y realizar cambios profundos en la estructura política, económica y social a fin de ir consolidando los mecanismos y dinámicas necesarios para la democracia. Las conversaciones tuvieron tres etapas, logrando establecer los temas centrales de la agenda, ya comentados en el estudio de caso. Al ser sometidos a consulta popular inesperadamente triunfó el *no*, lo cual fue considerado como un voto de castigo al gobierno, que trató de capitalizar el proceso y un indicador de la debilidad y desarticulación de las organizaciones indígenas. Sin embargo, se considera que estos hechos no invalidan el proceso en la medida en que se cuenta con numerosos mecanismos legales y se espera la voluntad política necesaria del actual Presidente Alfonso Portales para lograr la consolidación democrática, el desarrollo de políticas sociales focalizadas a la pobreza, el combate a la corrupción, el sometimiento de los militares y en general concretar los Acuerdos de Paz. La democracia en Guatemala recién está comenzando y tiene un complejo camino por delante.

En síntesis, las variables políticas de los tres países son convergentes en algunos puntos y divergentes en otros. Al nivel del Estado la experiencia de Colombia y Guatemala es similar en la medida en que en ambos casos éste no ha tenido una gran presencia territorial, y han sido debilitados por los actores en conflicto. Mientras que en el caso chileno su trayectoria de Estado benefactor durante gran parte del siglo xx, le dio un perfil diferente colocándolo como actor importante en los procesos económicos y sociopolíticos. Si bien, bajo el gobierno autoritario se deconstruye esta opción. Los tres países están orientados hacia el proceso de descentralización en el marco de las políticas neoliberales, lo cual les da ciertas características comunes, si bien su nivel de desarrollo en ellas es diferente así como lo es su impacto, de acuerdo a las características propias de cada uno.

En los tres casos se han vivido complejos y difíciles procesos de crisis y desarticulación interna, existiendo cierta similitud entre Guatemala y Colombia por los conflictos armados, pero diferenciándose en su aproximación democrática, siendo ésta mucho más amplia y permanente en el caso de Colombia, que desde los años cincuenta no ha interrumpido su proceso, mientras en Guatemala excepcionalmente en este siglo se puede hablar de gobiernos y experiencias democráticas, siendo la más permanente los gobiernos actuales. Mientras Chile cuenta con una experiencia democrática más profunda y democratizante que los dos casos anteriores, si bien también la vio interrumpida en 1973 generándose un proceso autoritario, que en su permanencia de diecisiete años le acerca en vivencias a Guatemala. Los tres países han vivido fuertes procesos de represión y violencia, desarrollando una cultura del miedo¹⁴ que marca su actual evolución democrática.

14 Las sociedades en los casos comentados se han visto fuertemente presionadas por diversos mecanismos utilizados por los actores en conflicto en algunos casos y / o por el Estado mismo: como secuestros, muertes, tribunales de guerra con condenas a muerte, enfrentamientos, torturas, desaparecimientos, exilios directos o indirectos, amenazas, represión política, campañas del terror, actos de terrorismo, masacres, amedrentamiento entre otros. Esta situación genera la percepción de una amenaza permanente sobre toda la sociedad lo cual genera un miedo crónico según los especialistas. Es importante destacar que este miedo crónico "deja de ser una reacción específica a situaciones concretas y se transforma prácticamente en un estado permanente en la vida cotidiana, no sólo de los afectados directamente, sino de cualquiera que pueda percibirse amenazado (...) La amenaza política genera un tipo de violencia invisible muy difícil de eludir o evitar, ya que (más allá de los hechos) son las propias estructuras síquicas de los sujetos las que los hacen vulnerables (...), surge la posibilidad de experimentar dolor y sufrimiento, la pérdida de personas amadas,

Al nivel de los actores en su etapa más contemporánea en los tres países, las Fuerzas Armadas han jugado roles centrales, en Colombia sin ostentar el poder político directamente son actores determinantes por su lucha contra las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico, y frente a éste último actor con responsabilidad internacional debido a la política antidrogas, particularmente de los Estados Unidos, lo que ha incidido fuertemente en su proceso nacional.¹⁵ En Guatemala las Fuerzas Armadas y particularmente los militares, han tenido un rol vital en la política detentando el poder y han sido los actores centrales de la represión contra las guerrillas y los paramilitares, viviéndose en ambos países complejos procesos de violencia, que dejan virtualmente atrapada a la sociedad civil entre el fuego de los actores en conflicto, con un altísimo costo social, económico y en vidas. En el caso chileno las Fuerzas Armadas detentaron el poder político bajo el gobierno autoritario, y aún mantienen un grado de incidencia a través de los llamados enclaves autoritarios. En este sentido, en la medida en que las Fuerzas Armadas han tenido un rol sobredimensionado por los hechos comentados, no han logrado posteriormente en el caso de Guatemala y Chile, ajustarse a una dinámica democrática (en Colombia el conflicto aún no se resuelve).

En consecuencia en los tres países hay herencias autoritarias, con mayor peso en Guatemala y Chile. Colombia a diferencia de los otros dos países no ha logrado aún resolver la consolidación de un proceso de paz, en consecuencia en su democracia aún se mantiene un rol con incidencia más directa. Las tres democracias deberán enfrentar esta

pérdidas esenciales en relación al significado de la propia existencia o la muerte” (Lira, 1981, p. 30). Esta incertidumbre, esta amenaza potencial desestabiliza, paraliza, limita a la sociedad y se une a las otras variables mencionadas en el plano económico, cultural y político transformándose en un factor desarticulador del orden social, generando un trauma político, una autocensura, un debilitamiento de la memoria histórica, que se constituye en una herencia política y psicosocial para los nuevos procesos democráticos. Existen hoy numerosos y valiosos estudios al respecto.

15 Este es un caso más particular en la medida en que se da un proceso paralelo entre el conflicto armado y el proceso democrático, en este sentido las Fuerzas Armadas no tienen ingerencia directa en lo político, si indirectamente por cuanto el conflicto atraviesa todos los procesos, y el rol allí de las Fuerzas Armadas es vital, lo mismo en los procesos de paz, su opinión cuenta aunque no aparezca como actor directamente involucrado. Desde este punto de vista es natural que el rol actual de las Fuerzas Armadas en Colombia está sobredimensionado para lo que sería normal en una democracia, esto debido al conflicto.

huella autoritaria en sus procesos que se superará sólo en forma paulatina.¹⁶

Guerrillas y narcotráfico junto a paramilitares son actores relevantes en el proceso colombiano, mientras en el caso de Guatemala guerrillas y paramilitares junto a Fuerzas Armadas son actores en rediseño de su roles, en reinserción al proceso nacional. Se trata mayoritariamente de actores que representan las variables más complejas a nivel nacional, como es el caso de Colombia. En Chile se espera aún un replanteamiento de la relación de las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, así como su rol en una democracia participativa, lo cual depende de las modificaciones a la Constitución actual o de un nuevo proceso constituyente.

La Iglesia Católica con profundas raíces en los tres países también se presenta como un actor significativo con distintos matices y en distintos momentos. En Chile la Iglesia tiene una presencia con proyección política permanentemente en su historia, y ésta se verá reforzada durante el gobierno autoritario donde será la única voz contestaria al régimen y la gran defensora de los derechos humanos, así como la orientadora en el momento de la apertura política y la transición, sin embargo, bajo la democracia en estos últimos diez años, modifica su protagonismo para cederlo a las dinámicas y actores propios de la democracia. En Guatemala donde tradicionalmente estuvo más comprometida con el orden vigente durante todo el siglo xx al menos jerárquicamente, cambiará su rol para apoyar e impulsar con protagonismo el proceso de paz. En el caso colombiano la Iglesia se ha mantenido con un protagonismo más bien bajo, aunque con una importante labor social en su base, y con presencia en los actuales esfuerzos por lograr la paz.

16 El autoritarismo tiene viejos antecedentes a lo largo de nuestra historia latinoamericana, sin embargo los momentos claves de fortalecimiento han sido los autoritarismos contemporáneos desde la década del setenta, lo cual se ha traducido no sólo en el verticalismo del plano político y en el recurrir a todos los refuerzos con que cuentan nuestros presidencialismos para gobernar, sino a limitar a la sociedad civil y a su participación más creativa, permeando la conducta, y la cultura en general de muchas de nuestras naciones. Como lo expresa C. Huneus "Una de las importantes causas de los problemas de la política democrática y de los partidos está constituida por la larga y fuerte tradición existente en algunos países de América Latina de rechazo explícito a las normas básicas y, por ello, de rechazo a los partidos y a la política democrática (Huneus, 2000, p. 103). Es interesante que ya no se trata solamente de un sector de derecha económico, social o político sino de ciertos liderazgos como los que estamos observando en la región.

Los procesos de reconciliación nacional¹⁷ han sido importantes en Chile y Guatemala y se perfila en el caso colombiano. La Iglesia igualmente ha jugado un rol importante en ellos, principalmente en la primera fase de acuerdos previos y gestos fundamentales, sin embargo, en ninguno de ellos se ha logrado avanzar a una segunda fase, más difícil y compleja por lo inédita que resulta en nuestra experiencia latinoamericana, donde en los siglos anteriores hemos tenido muchos procesos de reconciliación nacional, que se tradujeron más bien en procesos de contención, a partir de los actores con mayor legitimidad. Esta segunda fase, que es el procesamiento real del conflicto, es una etapa nueva de mediano y largo plazo que requiere dinámicas específicas y permanentes. En Guatemala y Chile que realizaron la primera fase, no se ha logrado asumir y procesar verdaderamente la conflictividad que subyace a los consensos logrados a punta de convicciones, voluntad y racionalidad, pero aún no asumidos vivencialmente por la sociedad, y que vuelven a aflorar ante cualquier coyuntura que diga relación con esta problemática, generando nuevas dinámicas tendientes al conflicto como si éste se mantuviera intacto.

Los partidos políticos y la política se han visto muy afectados por los procesos de conflicto violento en el caso de Guatemala y Colombia; en general los tres países, han sufrido deterioros, fuertes embates, especialmente en Guatemala y Colombia con el conflicto y el autoritarismo que

17 La reconciliación “es un concepto utilizado a nivel político, psicológico, ético y religioso e implica la preexistencia de un conflicto entre personas, grupos humanos, comunidades y naciones que habían compartido anteriormente lazos de unidad, afectos, pertenencias, intereses, creencias y proyectos” (Loveman, 1999, p. 15). La reconciliación política normalmente esta mediada por la necesidad de lograr la paz social, la viabilidad de la nación y el restablecer el bien común, se construye mediante negociación, acuerdos políticos e instrumentos jurídicos principalmente. A lo cual que hay agregar que hay diferentes modelos de reconciliación; cualquiera que éste sea implica una primera fase, donde hay un proceso racional y de voluntades que se plasma en el acuerdo ampliamente consensado, sin embargo “los mayores obstáculos a la reconciliación política derivan de la persistencia de los problemas que originaron el conflicto y de los efectos y consecuencias de la violencia y represión política experimentadas en la sociedad en ese período” (Loveman, 1999, p. 12). Este es el punto neurálgico del problema que lleva a percibir una segunda fase de mediano y largo plazo en las sociedades, para “procesar” el conflicto y modificar el sentimiento, trabajar el problema en sí mismo produciendo cambios de fondo. De acuerdo con nuestra historia en la región, desde nuestra independencia hemos practicado la reconciliación nacional en distintas situaciones hasta hoy en día, sin embargo, siempre nos hemos quedado en esa primera etapa, buscando con las amnistías, el olvido, borrar el pasado, con pérdida de la memoria histórica, realizando más bien un proceso conciliación, de contención del problema, lo cual le permite a éste sobrevivir en el sustrato y volver a aflorar potenciado en muchos casos. La segunda fase es una experiencia inédita a la cual nos aproximamos lentamente, con mayor conciencia en la actualidad.

trata de invalidar la política. A lo cual se une un fenómeno contemporáneo más generalizado, el descrédito de la política y de los partidos políticos, su lejanía de la sociedad civil y de sus necesidades, las críticas a la democracia representativa, unida a la debilidad de la participación ciudadana, que no tiene relación directa con los grados de organización con que cuenta cada sociedad, la incidencia a nivel real de participación ciudadana es muy baja. Naturalmente esta situación de la política debilita las actuales democracias en la región, abriendo espacios a fenómenos políticos atípicos como pueden ser el caso de Perú y Venezuela (Leal, 1996).

El tema de la justicia, la impunidad y los niveles de corrupción es otro tema convergente aunque con distintos niveles, que manifiesta una fuerte crítica hacia un sistema jurídico que se ve débil frente a las dificultades vividas, un sistema que requiere de una profunda reforma.¹⁸ En el caso chileno tiene directa relación con la violación a los derechos humanos, la situación de los detenidos desaparecidos, el caso Pinochet y la viabilidad o no de juzgarlo en el país. En el caso de Guatemala igualmente tiene que ver con el genocidio de la población Maya y la violación de los derechos humanos en general, la impunidad, últimamente la necesidad del esclarecimiento del asesinato del Arzobispo Monseñor Gerardi. En el caso colombiano las variables son mayores, a la violación de los derechos humanos por parte de los actores en conflicto y de la Fuerzas Armadas, se une el problema del narcotráfico y la corrupción.

Desde *el ámbito socioeconómico*, como ya se ha señalado en los estudios de caso, se constata que los países latinoamericanos han confrontado un nuevo deterioro de su distribución del ingreso, y que desde los Organismos Internacionales se han propiciado “agendas sociales” con enfoques asistencialistas, basadas en cuatro estrategias centrales: focalización, descentralización, participación ciudadana y privatización. Son estas estrategias las que vienen marcado las políticas sociales aplicadas en la región apoyadas en redes de solidaridad social.

En Colombia como se viera en el estudio de caso, las cifras muestran que en 1999 la mitad de la población se encuentra por debajo de los

18 Desde los años ochenta se están realizando esfuerzos por consolidar una reforma judicial en la región que se considera de vital importancia para asumir la realidad actual, los resultados han sido parciales (Hammergren, 1996).

niveles de pobreza, por lo cual las políticas sociales se hacen más urgentes. Colombia pudo evitar los efectos de la crisis económica de los ochenta, exceptuando su deuda externa que hacia 1999 ha llegado a US 34.034 millones. Mientras en la década del noventa debió realizar su apertura económica, viviendo actualmente una recesión económica sin precedentes, que afecta al sector productivo fundamental, a la agricultura y a la industria, generando un desempleo del 20,1%.

Al nivel de las políticas sociales se han hecho esfuerzos, donde la iniciativa pública con la colaboración de la iniciativa privada han asumido campos como la educación, la salud, la seguridad social, el empleo y la vivienda. Lo cual no siempre ha ido acompañado del aumento del gasto público sino al contrario de su disminución. Al término del gobierno anterior al actual, la situación presenta aumento de la pobreza y del desempleo, siendo relativo el impacto de las políticas sociales. A esta situación hay que sumarle la descentralización de la educación y de la salud.

Al nivel de salud y seguridad social las reformas de 1993 crean un sistema mixto con participación del sector público y privado con un sector subsidiado, para los escasos o nulos recursos, y un sector contributivo sustentado en las cotizaciones de los trabajadores. El sector privado contributivo no logra tener una cobertura importante, mientras el antiguo sector de seguridad social, por su parte, tiene importantes limitaciones debidas al incumplimiento del Estado con sus obligaciones financieras y a su ineficiencia. Las actuales percepciones muestran que el sector contributivo tiene un funcionamiento adecuado a nivel básico (consultas, exámenes, medicamentos) y debilidades con un prestación más limitada en el nivel secundario y terciario (hospitalizaciones, cirugías). El sector subsidiado presenta menor calidad en la atención básica y mejor atención en el segundo y tercer nivel, aún cuando en este momento existe una crisis hospitalaria significativa tanto en recursos como en eficiencia. A nivel del sistema descentralizado los municipios son responsables del nivel básico y los Departamentos de los niveles superiores presentando igualmente dificultades financieras y de eficiencia. En este sentido se observa una situación de insatisfacción por parte de los sectores mayoritarios menos favorecidos.

Paradójicamente en el último informe de la OMS Colombia ocupa el primer lugar en la región en salud, tomando en cuenta sus indicadores globales en torno a todas las acciones del país alrededor de la salud, lo

que contrasta con la crisis hospitalaria y la desigualdad en el acceso a la salud por parte de la mayoría de la población. El informe de la OMS enfatiza que el problema de la salud en el país no es sólo de dinero sino de la eficiencia del gasto. Lo cierto es que el tema de la salud requiere evaluación y ajustes. (*El Tiempo*, 25 de junio de 2000). “La solución al problema de salud y seguridad social para la mayoría de los habitantes del país solo puede darse sobre la base de un plan integral de desarrollo que contemple la reactivación del aparato productivo y la elevación del nivel de vida de la gente. Pero debe ser ante todo, un plan que surja del interés nacional y no de las imposiciones de quienes concentran el poder financiero en el mundo” (Ahumada, 1999, p. 291).

El sector educación se vió afectado por déficits presupuestarios influyendo en la situación de los maestros así como en la misma infraestructura educacional. En conclusión, el funcionamiento del sistema, tanto en salud como en pensiones presenta serios problemas, siendo el financiero uno de los más determinantes.

En el caso chileno, desde el inicio de los gobiernos democráticos en la década del noventa la preocupación por la inequidad socioeconómica ha sido central, bajo la percepción de que “un país exitoso no sólo debe serlo en el sentido de la prosperidad económica sino al mismo tiempo, debe tener legitimidad en su sistema social y en su sistema político. Debe tener los tres componentes. O tiene los tres componentes o no tiene ninguno” (Marfán, 1999). Sin embargo, contrasta el éxito en el crecimiento económico con el grado de profundidad logrado en las respuestas a los problemas socioeconómicos, en la medida en que no se ha podido romper el fuerte desequilibrio que se tiene en la distribución del ingreso en el país. El año 1999 ha sido particularmente difícil por los efectos de la crisis económica asiática, incrementando las dificultades en particular el desempleo.

Las políticas sociales se han planteado con los siguientes objetivos: erradicar la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población, asegurar la igualdad de oportunidades y avanzar en la inclusión social y productiva de la población en los sectores con más dificultades. Los principios generales que se manejan buscan la equidad y la eficiencia fortaleciendo la descentralización, la participación de la sociedad civil buscando la complementación pública y privada. La participación del Estado se enmarca como parte sustancial de la estrategia de desarrollo económico

considerando el gasto social como importante inversión, buscando vincular las políticas sociales con las económicas.¹⁹

En este contexto, la salud, la educación y la vivienda son políticas que buscan oportunidades de igualdad y equidad, en ellas se ha concentrado el gasto social durante la democracia. El actual sistema de salud proviene del gobierno autoritario, que la privatizó y la municipalizó en el ámbito público. Es un sistema mixto con un subsector público y un subsector privado. El subsector privado está constituido por los Institutos de Salud Previsional (ISAPRES) que cobijan a los sectores medios y altos de la sociedad, cubriendo aproximadamente al 40% de la población. Además el sector privado también participa en la creación de Clínicas privadas vinculadas a las ISAPRES. Mientras el subsector público adolece de los recursos necesarios y esto se percibe claramente en el deterioro de su infraestructura, de su cobertura y de la calidad de los servicios, siendo paradójicamente la alternativa real de la mayoría de la población.

Los gobiernos democráticos reciben así un subsector de salud pública en profunda crisis, y será una de las tareas identificada como prioritaria en sus gobiernos, el devolver a este subsector la capacidad y la eficiencia necesaria para atender a la mayoría de la población, y especialmente a los sectores más necesitados. No habrá modificaciones en el diseño global del sector salud que mantendrá el sistema mixto, si habrá cambios en la recuperación del subsector público como necesario, tratando de reactivarlo con alta calidad en sus servicios, eficiencia y amplia cobertura, así como fortalecer la Atención Primaria de Salud a nivel municipal. Se reconoce la salud como un derecho fundamental de la población, y se le reconoce un rol al Estado en ella. Sin embargo, la magnitud de los recursos requeridos para recuperar el sector, hace que pese a los esfuerzos realizados, los resultados aún no sean totalmente satisfactorios, estando el tema de la salud entre los tres problemas más graves identificados por la ciudadanía en las encuestas anuales.

El Estado ha fortalecido igualmente los mecanismos necesarios para matener el control sobre el subsector privado de la salud, cuya calidad, infraestructura y eficiencia es reconocida, no así su cobertura que excluye a los sectores de menores ingresos, así como se excluye a los enfermos terminales, a las personas de altos riesgos, se discrimina en los costos a la

19 Cfr. Estudio de caso Chile.

mujer, lo mismo a las personas mayores. Se viene trabajando conjuntamente con este sector para cruzar servicios entre ambos subsectores y superar estas dificultades.

La educación bajo el gobierno autoritario fue igualmente privatizada y la parte pública básica y media fue municipalizada en términos de desconcentración, generándose un importante déficit en la educación pública por la reducción del gasto público, con empobrecimiento de los profesores, deterioro de la infraestructura e inequidad.

Bajo los gobiernos democráticos se mantuvo el sistema estructurado en un subsector público en todos los niveles y un subsector privado. En el primero la educación básica y media se mantuvo municipalizada, dependiendo en lo administrativo del municipio y en lo académico, en la normatividad, en el diseño y en la evaluación del Ministerio de Educación. La educación municipalizada se complementa con la colaboración de la educación privada subvencionada. Se vuelve a definir este sector como prioritario y estratégico para el desarrollo del país, incrementándose la inversión en el sector, con el objetivo de rescatar el rol del Estado en este plano, un rol conductor tanto ante la educación pública como ante la privada, reforzando al subsector público dada la crisis que ha vivido.

Se realiza una profunda reforma educativa con importantes modificaciones curriculares, y un mejoramiento e innovación pedagógica con múltiples programas de apoyo, el refuerzo a las escuelas rurales, el apoyo a la salud escolar, becas y perfeccionamiento del profesorado, así como el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación preescolar, básica y media. Al nivel municipal se implementa el Plan Anual de Desarrollo Municipal con participación de la comunidad.

Al igual que en el sector salud, pese a los esfuerzos realizados y a los innegables avances aún hay muchas tareas pendientes, y mucho descontento en este nivel. Lo rescatable es la importancia dada a la inversión del gasto público en políticas sociales.

Guatemala presenta la situación con mayores dificultades, por ello le dedicaremos un mayor espacio. El informe del PNUD de 1998 describe fuertes contrastes de la sociedad en distintas regiones y entre los diversos estratos sociales, en cuanto al índice del Desarrollo Humano. La educación en Guatemala muestra que la mayoría de la población no tiene oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo, siendo la niña la más discriminada. El país tiene aún pendiente el reto de la educación primaria universal, así como la inclusión de las mujeres en la

igualdad de oportunidades. Guatemala se encuentra entre los países que destinan en la región el porcentaje más bajo del PIB a la educación, con un índice global de analfabetismo del 30%, concentrándose en el área rural el 81,8% de esta cifra.

En síntesis, el sistema educativo guatemalteco está caracterizado por una baja cobertura, desigualdad de oportunidades, ineficiencia, centralización, baja calidad, altas tasas de analfabetismo, baja cobertura de educación bilingüe, poca incorporación de las niñas y un financiamiento deficiente.

A nivel de la salud sus indicadores son inferiores a los otros países latinoamericanos, particularmente en mortalidad infantil y esperanza de vida. Su sistema de salud que apenas alcanza el 25% de la población en zona rural tiene que ser profundamente mejorado. El programa de gobierno del PAN planteó desde el principio de la legislatura y de manera coherente con los Acuerdos de Paz, que era necesario establecer un nuevo modelo de atención sanitaria que privilegiara la atención primaria de salud y favoreciera el acceso de la población a los servicios de salud, “extendiendo la cobertura y promoviendo la responsabilidad familiar y de las comunidades en la provisión de servicios.”²⁰

Las metas quedaban claramente definidas en el acuerdo socioeconómico y de reforma agraria, donde se estableció el compromiso de destinar por los menos el 50% del gasto público en salud a la atención preventiva, a reducir la mortalidad infantil y materna en un 50% del índice observado en 1995, esto antes del año 2000. Había que rediseñar el sistema vigente hasta la fecha para conseguirlo dado que el MSPAS tal y como estaba diseñado tenía grandes limitantes institucionales “especialmente determinadas por la marcada tendencia al centralismo y a la burocracia.”²¹

El fortalecimiento de la atención primaria necesitaba de un cambio en la manera de aplicar atención sanitaria pública. Para alcanzar los objetivos marcados se creó el Sistema Integral de Asistencia Sanitaria, que pretende entrelazar los tres niveles de atención sanitaria en una estructura única coordinada. El mayor esfuerzo, sin embargo, se viene centrando actualmente en el Primer Nivel de Atención y éste se sustenta

20 MSPAS. Sistema Integral de Atención en Salud -SIAS- Lineamientos para el nivel primario de atención. Versión preliminar. Mimeografiado. 1997.

21 OPS 91.

en “alianzas estratégicas con organizaciones gubernamentales y en la organización comunitaria para su participación plena, en los problemas de salud, en la toma de decisiones para superarlos y en la fiscalización de los servicios básicos de salud” (Garcés, 1999).

De 1996 a 1999 el SIAS mostró una consolidación y crecimiento que permite esperar que se mantenga como modelo de atención primaria en el futuro. Existe un respaldo de legitimidad por parte de los Acuerdos de Paz y un marco legal vigente que los sustenta, fundamentalmente el Código de salud. Según datos oficiales en junio de 1999 se había alcanzado un nivel de la cobertura de atención sanitaria de 3.534.521 habitantes en 25 de las 27 Áreas de salud del país, población equivalente al 76,8% de la población que no tenía acceso a servicios de salud en 1996. Consultores independientes son más moderados en las cifras y sitúan el aumento de cobertura en 2,7 millones de personas que antes no tenían acceso, distribuidas en 20 áreas de salud a finales de 1999 (Garcés, 1999).

En cualquier caso, el aumento es considerable dado el margen de funcionamiento de no más de tres años del sistema. El éxito radica en la incorporación al mismo de gran número de trabajadores voluntarios (Garcés, 1999) de la comunidad, el contrato de nuevo personal de salud para la atención comunitaria, como los médicos ambulatorios y facilitadores institucionales (Garcés, 1999) y las alianzas con 78 ONG y otras instituciones mediante la suscripción de 123 convenios. Además de éstas, las cooperativas, municipalidades, el IGSS, iglesias y otras instituciones de servicio han comenzado a brindar servicios de salud directamente como prestadoras de salud, o bien, apoyan a los Distritos de Salud como Administradoras de Servicios de Salud.²²

El mecanismo por el cual funciona financieramente la atención primaria bajo este sistema combina tres actores. El institucional oficial representado por el Ministerio de Sanidad que se hace presente en el territorio mediante las áreas de salud que coordinan el sistema y del cual depende la atención primaria brindada por: centros de salud situados principalmente en las cabeceras departamentales y en municipios de gran tamaño donde radica el Equipo Básico de Salud (EBS) con atención

22 SIAS. Sistema Integral de Atención en Salud. Avances: Extensión de la cobertura primer nivel de atención en salud. Mimeografiado 1999.

continuada, puestos de salud situados en municipios de menor tamaño y después en el medio comunitario se prestan atenciones intermitentes por parte del equipo médico y facilitadores y constante por medio de guardianes de salud voluntarios y comadronas.

El segundo actor está presente mediante las ONG que son financiadas por el Ministerio y a la que se les asigna la atención médica completa, bajo el Sistema, de sectores de población donde el ministerio no ha llegado previamente. El mecanismo y normas de funcionamiento es el mismo que el oficial pero es aplicado por este tipo de organizaciones privadas. Por último, se encuentran las Administradoras de salud que suelen ejercer como intermediarios en la administración del servicio. Suele ser detentado por organizaciones sociales que tienen la misión de organizar el pago del personal comunitario, fundamentalmente de los guardianes de salud. Esta figura existe dado que los voluntarios no están asignados como trabajadores del ministerio, y los Centros de Salud no tienen la competencia legal de ejecutar pagos por servicios de manera autónoma; éstas instituciones también se suelen hacer cargo de las ventas sociales de medicamentos en las comunidades. Estos dos modelos han sido objeto de crítica dado que tanto las prestadoras de servicios (PSS) como las administradoras (ASS), se dan porque no existe un sistema formal y sistemático para poder medir los resultados cuantitativos y cualitativos alcanzados. Hasta el momento el único mecanismo aplicado es la condicionalidad del pago a la presentación de informes técnicos y financieros por parte de estas instituciones sin ser verificados (Mostajo, 1999).

El país fue duramente afectado por la crisis económica de los años ochenta. Como lo expresaran Fernando Calderón y Mario Dos Santos al inicio de los años noventa, “las condiciones políticas e institucionales, la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la debilidad del Estado y una sociedad civil fragmentada y movilizadas, así como la persistencia del conflicto armado a pesar del proceso de paz, explican los resultados precarios de los intentos de reforma económica en Guatemala”,²³ respondiendo a presiones internacionales se logró mantener precariamente el equilibrio fiscal a costa del gasto social y del endeudamiento estatal. A pesar de los esfuerzos realizados en las políticas sociales de este último tiempo no se ha logrado revertir la tendencia

23 Estudio de caso de Guatemala.

histórica de ser insuficientes a las necesidades básicas. Guatemala sigue siendo uno de los países de la región con menor gasto social en la región.²⁴

El gasto público en educación, como porcentaje del PIB alcanzó únicamente el 1,8% en 1994 e históricamente nunca ha superado el 2,3%. El gasto en educación como porcentaje del gasto público varía entre el 10% y el 17% con un sesgo claro hacia el nivel universitario, situación paradójica en un país con un 30% de analfabetismo.

El gasto público en salud, como porcentaje del PIB es inferior al 1%, el más bajo de la región centroamericana. En el periodo 1986-1994, el gasto social público disminuyó del 1,2% al 0,9% significando tan solo el 10 de gasto público.

En estos momentos se está discutiendo una nueva ley de descentralización que pretende transferir a las municipalidades competencias en materia educativa y sanitaria. Se pretende completar el proceso iniciado por el gobierno del PAN que desconcentró y mejoró la cobertura de atención social en estos dos aspectos mediante el fortalecimiento de los departamentos a través de las direcciones departamentales de educación y de las direcciones de área de Sanidad. La duda surge enseguida sobre la posibilidad de que las administraciones locales sean capaces de mejorar la eficacia y la cobertura de las políticas sociales que hasta el momento el gobierno central ha sido incapaz de garantizar.

En consecuencia, de los tres países estudiados la situación más dramática es la de Guatemala, marcando una diferencia significativa, sin desconocer las dificultades de los otros dos países en las políticas sociales. Guardando las proporciones, los tres países presentan la misma configuración de los sectores de salud y educación en el contexto de la privatización y la descentralización, iniciando el camino Guatemala con algunas características particulares como la participación comunitaria en salud; presentando dificultades similares en los casos de Colombia y Chile. Destacando la situación de Colombia con las variables más complejas y Guatemala como el caso más grave de exclusión socioeconómica.

La situación de gobernabilidad es otra problemática de convergencia entre los tres países, en la medida en que tienen dificultades socioeconómicas producto de las políticas neoliberales y del conflicto en

24 Estudio de caso Guatemala.

el caso de Guatemala y Colombia, junto a las preexistentes situaciones de exclusión socioeconómica, por lo cual presentan una alta demanda democrática no resuelta, que se agudiza en torno a las políticas sociales creando presión sobre las democracias. En los tres casos las respuestas y esfuerzos de los gobiernos no han sido satisfactorios para la población, lo que se ha traducido en movilizaciones sociales asumidas por los gobiernos en el marco de las políticas de contención, de la gobernabilidad sistémica.²⁵ Mientras la seguridad humana no avance, la gobernabilidad democrática²⁶ tampoco lo hará. Es por ello que encontramos una gobernabilidad sistémica predominando, que por su propia naturaleza limita las posibilidades de la participación ciudadana, entendida como proveniente de actores constituidos, insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos niveles. Naturalmente esta situación de gobernabilidad es aún más compleja a nivel municipal donde aún hay dificultades para articular un proceso coherente con los nuevos diseños y posibilidades de lograr un desarrollo local nítido, que responda a las expectativas de considerar el espacio local como el más apropiado para lograr una democracia más participativa.

La viabilidad de una gobernabilidad democrática está lejana en Colombia mientras no se resuelva el conflicto, en Guatemala igualmente mientras no haya cambios sustantivos especialmente a nivel de la inclusión social, y en Chile mientras no haya una reforma política y la sociedad civil se incorpore al proceso como actor.

Al nivel de la organización de la sociedad civil, Colombia presenta una sociedad organizada a un nivel bastante amplio, mostrando una interesante experiencia. Recogiendo los datos del estudio de caso vale la pena recalcar que desde 1992 cuenta con un número importante de Juntas de Acción Comunal, sindicatos, cooperativas, gremios económicos agrupados en el Consejo Gremial nacional que han tenido un rol significativo en el acontecer del país; organizaciones ambientalistas; varias ONG;

25 Gobernabilidad sistémica en el sentido de la concepción de sistema de Easton, que implica una importante verticalidad que deja un espacio reducido para factores como la participación ciudadana, lo que E. Torres Rivas denomina “los límites sistémicos de la participación” (Torres, 1996).

26 Podemos entender gobernabilidad democrática como “la capacidad del gobierno y de la sociedad para atender equilibradamente, en grados y durante períodos razonables, la triple demanda ciudadana por crecimiento, equidad y democracia, con transparencia, a partir de los consensos necesarios, y con la más alta participación posible” (Tomassini, 1996, p. 50).

asociaciones departamentales de mujeres; organizaciones indígenas representadas en la Organización Nacional Indígena de Colombia que agrupa al 80% de la población indígena del país; y organizaciones de comunidades afroamericanas.

Pese a este despliegue de organizaciones la sociedad civil no presenta el nivel esperado de participación ciudadana con ingerencia directa en los procesos más relevantes del país, la explicación parece venir del clima generalizado de violencia y de desintegración social que vive el país, y de la abundante legislación para la participación con que cuenta el país.²⁷

En el caso chileno, la percepción general es que la sociedad civil mantiene un bajo perfil y que hay un importante déficit en participación ciudadana. Los gobiernos democráticos ante esta situación y conscientes de la importancia de la participación, han optado por impulsarla y trabajarla como política pública, y en especial como control social. Sin embargo, la preocupación persiste y se ve reflejada en el último informe del PNUD, cuyo título es “Más sociedad para gobernar el futuro”, en este documento se reconoce la situación y se procura estructurar elementos para su análisis. Esto llevó a tratar de identificar el universo de organizaciones existentes, con el siguiente resultado: un promedio de 56 asociaciones por cada diez mil habitantes, de las cuales un 20% dicen relación con asuntos económicos, otro 20% corresponde a temas de salud, educación y vivienda y finalmente un 20% más en asociatividad vecinal. Sin contar las asociaciones religiosas no contabilizadas en este estudio. Un aspecto interesante que surge del estudio es la relación organización —pobreza, que vincula los mayores niveles de organización a sectores no pobres, lo cual lleva a concluir que “la pobreza tiene que ver con la ausencia de redes sociales.”²⁸

En el caso de Guatemala la situación de la gobernabilidad también constituye una asignatura pendiente. La acción contrainsurgente practicada durante décadas fue excusa continua para esterilizar cualquier conato de respuesta civil organizada. De esta manera se eliminó sistemáticamente todo tipo de liderazgo social y se destruyó el tejido social que previamente existía de tal manera que la sociedad civil quedó

27 Cfr. Estudio del caso colombiano.

28 Estudio del caso chileno.

prácticamente desamparada y únicamente consigue mantenerse mediante la presencia del movimiento Maya y de multitud de ONG que se autoproclaman representantes del movimiento social, pero que en realidad tienen poca incidencia en la gestión y aplicación de políticas públicas o en la negociación de cualquier tipo de decisión gubernamental. La oportunidad que abrió la Asamblea de la Sociedad Civil en una primera instancia y el proceso de Paz después, dando lugar a muchas mesas de negociación con participación social que no ha podido aprovecharse por la debilidad mostrada por este tipo de organizaciones. El sector sindical por ejemplo no es tomado en cuenta en las negociaciones salariales donde el gobierno es el que asume la iniciativa de mejorar los ingresos de los trabajadores.

El nivel municipal es quizá donde mayor número de situaciones de ingobernabilidad se producen. Las tomas de alcaldías, los sabotajes a las municipalidades siguen siendo frecuentes después de cada resultado electoral o cuando los servicios públicos como el agua son defectuosos. El problema de los límites territoriales es otro factor clave en la aparición de fenómenos y situaciones de ingobernabilidad. Los espacios de negociación en principio parecen legalmente asegurados pero no son utilizados probablemente por un déficit de cultura democrática y una costumbre autoritaria en el uso del poder.

Esto nos lleva a observar que no parece haber una relación directa entre organización de la sociedad civil y participación ciudadana. En los tres países encontramos un proceso lento de construcción de ciudadanía, que por ahora se ve limitado por circunstancias políticas, económicas y sociales, con incidencia del conflicto violento en el caso de Colombia y también Guatemala. Todo ello en el contexto de una gobernabilidad sistémica que no le abre mucho espacio a la participación de la sociedad civil como actor. Sin embargo, en los tres países estudiados internamente existe un amplio consenso sobre la importancia de la participación ciudadana para avanzar en el proceso democrático.

La gobernabilidad sistémica con distintos niveles predomina en los tres países, la gobernabilidad democrática solo será posible construirla paulatinamente en la medida en que se avance en los cambios necesarios y en la inclusión de la sociedad civil. Podríamos decir que nos encontramos en un proceso de constitución de ciudadanía limitada por las variables analizadas, en el caso colombiano sin duda el conflicto y la presión de los actores en conflicto sobre la sociedad civil son decisoras; mientras en Chile la experiencia de una sociedad artificialmente

consensuada y la democracia limitada son factores importantes; en Guatemala en el actual proceso en que la presencia de los militares es aún importante, en que las organizaciones sociales están desarticuladas entre sí y en que los procesos no avanzan aún en forma dinámica en los cambios necesarios, junto con la falta de inclusión social, son elementos igualmente influyentes. Sin olvidar que en los tres casos están también las consecuencias de los ajustes neoliberales con grandes costos sociales. Lo cierto es que en los tres casos la sociedad civil no ha logrado aún un grado de inserción en el sistema con verdadera capacidad de gestión, de selección de alternativas, de toma de decisiones, de propuestas alternativas, es decir un perfil de actores y no de agentes del proceso. Esto no invalida las dinámicas de participación electoral, aunque estas tienden a la abstención, o la importancia de la participación comunitaria u otros tipos de participación.

7.1.1. Conclusiones

Las tres democracias estudiadas con distintos niveles y variables presentan dificultades para un avance nítido hacia una democracia participativa. Guatemala la más débil, por falta de una trayectoria democrática anterior y por los obstáculos que le han impedido asumir y agilizar los cambios necesarios; Colombia por el conflicto armado que le impide una normalidad real de sus instituciones y de sus dinámicas democráticas; Chile por los enclaves autoritarios que no ha podido deconstruir y que limitan su democracia, así como también por el consenso artificial que ha impedido debatir los principales problemas, no asumidos aún en la transición, y que requieren de una reforma política y de una Constituyente, o al menos de una profunda reforma política a la Constitución actual para avanzar hacia una democracia participativa.

En los tres casos estudiados la predominancia de las políticas económicas de corte neoliberal han generado altos costos sociales que no han podido ser revertidos con las actuales políticas sociales, insatisfactorias para la ciudadanía en los tres países, presentando Guatemala una de las inversiones más bajas de la región en este campo; generándose además una contradicción entre el discurso político con la preocupación por un desarrollo integral y la realidad imperante.

La sociedad civil en los casos analizados presenta una situación interesante en la cual podemos constatar un número significativo de organizaciones a distintos niveles, sin embargo la sociedad civil aparece

fragmentada y con una débil presencia en los diversos procesos. La participación ciudadana promovida desde el discurso político y avalada con legislaciones específicas especialmente en el espacio municipal, es muy débil aún, nos encontramos más bien en un proceso de construcción de ciudadanía.

Al nivel de actores, también destaca en los tres casos las Fuerzas Armadas que han tenido un rol sobredimensionado, en Chile y Guatemala por el autoritarismo y en Colombia por el conflicto armado, en los dos primeros casos se observan esfuerzos por rediseñar su rol a lo que debería ser en una democracia participativa, en el caso colombiano aún no es viable mientras no se resuelva el conflicto.

Los elementos anteriormente comentados se ven reflejados en la verticalidad del proceso y en un reforzamiento de la gobernabilidad sistémica para enfrentar las presiones, lo cual significa que aún permanecen como tareas pendientes un mayor desarrollo social, la seguridad humana y por tanto la seguridad democrática, así como la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática, en la aspiración a una democracia participativa y a un desarrollo más integral para nuestras naciones.

7.2. EL MARCO JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL MUNICIPIO

7.2.1. Introducción

En el presente capítulo se presentará y analizará el proceso de descentralización de cada uno de los países estudiados, teniendo en cuenta el contexto político y social, así como el marco jurídico resultante. El análisis se centrará fundamentalmente en los siguientes puntos:

- a) Proceso político
- b) Sistema político
- c) División territorial, política y administrativa
- d) Esquema de gobierno municipal
- e) Fuentes de financiamiento

El enfoque es descriptivo, ya que los elementos de análisis críticos se encuentran extensamente desarrollados en el capítulo siguiente, cuando se presentan los resultados de los estudios de casos.

7.3. CHILE

7.3.1. Antecedentes

La Constitución de 1925 consagra un sistema presidencialista y fuertemente centralizado, estructurado en torno a las provincias y municipios. Mientras las provincias estaban a cargo de un gobernador —nombrado por el Presidente de la República— los municipios eran organismos de administración territorialmente descentralizados no vinculados jerárquicamente con ningún órgano de la administración central. Pese a que las atribuciones y presupuestos municipales eran menudados —lo que restaba eficiencia dentro de su limitada órbita de competencia— tenían un significado político importante pues la elección de regidores constituía siempre un valioso indicador del estado de las fuerzas políticas del país (Pozo, Chicago, 1986, 13).

Desde 1960 resultan evidentes en Chile los esfuerzos de concretar desde el gobierno central un nuevo tipo de Estado que posibilite la activación de las regiones, provincias y comunas, en la idea de democratizar y ocupar los territorios, crear una institucionalidad moderna e involucrar a la comunidad organizada en la gestión del gobierno y desarrollo subnacional. A ello responden la creación, por ejemplo, de los Comités Consultivos de Programación Económica y Reconstrucción [Copere] de comienzo de los años sesenta, la fundación de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) en 1967, y la profundización de las políticas regionales en los primeros años de la década de 1970, todos ellos pasos importantes y que constituyeron la puerta de entrada del segundo proceso, que se desencadena a partir de 1973.

Entre 1973 y 1980 se inició la reorganización del Estado, creándose la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) y dictándose numerosos decretos leyes que dieron forma al Estatuto de gobierno y administración interior, de regionalización y de Municipalidades. Junto a ello, se establecieron diversas iniciativas para favorecer el proceso iniciado, tales como franquicias tributarias, aduaneras, bonificaciones, programas, fondos de compensación y prestaciones sociales, especialmente a escala local.

Posteriormente, la Constitución Política de 1980 constituyó el soporte jurídico institucional de la desconcentración autoritaria y de las leyes municipales de 1988, pilares de la llamada “descentralización territorial” del gobierno militar.

El discurso político del régimen militar se impregna desde sus inicios de la idea descentralizadora, pero entendiéndola estrictamente desde el punto de vista económico, es decir, “como la prevalencia del sistema de precios y del mercado en tanto mecanismos de asignación de recursos” (Boisier, 1994, 16). Es por ello que la privatización y desregulación serían los pilares fundamentales del proceso descentralizador, muy lejos de las demandas civiles por la autonomía o de la reestructuración estatal en sí.

En un primer momento la tendencia de épocas anteriores sería reactivada por la Junta Militar, aunque con un carácter más de “desconcentración administrativa y autoritaria que una descentralización territorial y política” (Ahumada, 1998, 93). A pesar de ello, el proceso emprendido entre 1973-1989 puede ser considerado, en general, territorial y político a nivel municipal y sólo territorial a nivel regional.

La Constitución de 1980, en su Art. 107, dispone que la administración de cada comuna o agrupación de comunas corresponde a la Municipalidad, definida como corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, lo cual se precisa con la sanción de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La ley otorgaba a las Municipalidades cinco funciones propias o privativas, referentes a las siguiente materias: transporte y tránsito público; construcción y urbanización; planificación urbana y elaboración del plan regulador; aseo y ornato; y promoción del desarrollo comunitario.

Se le confiere también la facultad para desarrollar, directamente o con otras instituciones, funciones relacionadas con una larga lista de materias: asistencia social, salud pública y protección del medio ambiente, educación, prevención de riesgos, urbanización, turismo, deporte y recreación, etc.

Para cumplir con sus funciones, la ley entregaba a las Municipalidades las varias atribuciones “esenciales”, entre las cuales las más importantes eran las de: a) elaborar y ejecutar el plan comunal de desarrollo; b) elaborar y ejecutar el presupuesto municipal; c) administrar los bienes municipales y los nacionales de uso público existentes en la comuna; d) dictar resoluciones obligatorias; e) establecer derechos por los servicios prestados y por los permisos y concesiones otorgados; f) otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o

privado, sin fines de lucro, que colaboren en el cumplimiento de las funciones municipales.

Los órganos que conforman la Municipalidad son el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). El alcalde es la máxima autoridad de la Municipalidad y es designado por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) y en algunas comunas por el Presidente de la República, atendida a su población y ubicación geográfica.

Las funciones del CODECO eran asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el desarrollo de la comuna. Estaba presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales (25% cada una) y de las actividades relevantes de la comuna (el resto),²⁹ con excepción de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

El proceso de *regionalización* tiene orígenes ideológicos distintos. A diferencia de lo que ocurrió con el aparato de planificación estatal, el sistema de planificación regional será incluso reforzado hasta 1978 debido al interés ideológico de un importante grupo de militares empapados de un pensamiento geopolítico, que conformaron la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Esta comisión, bajo un discurso que reiteraba la idea de una descentralización estrechamente asociada a una propuesta de regionalización, tuvo por principal cometido preparar la bases para los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974, que establecieron la regionalización actual y varias de las estructuras administrativas y financieras en vigencia.³⁰

El Art. 100 de la Constitución de 1980 dispone que el gobierno y administración superior de cada región residen en el Intendente, agente natural e inmediato del Presidente de la República y de su exclusiva confianza. Las atribuciones que la Constitución entrega al Intendente eran las de formular la política de desarrollo de la región, ejercer la vigilancia,

29 Existían varios sesgos a la participación en el Consejo, como el otorgar carácter territorial a entidades de muy distinta naturaleza (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Asociaciones de Regantes y Propietarios), algunas de las cuales representan intereses locales específicos; la necesidad de que las organizaciones de carácter funcional fuesen reconocidas por el COREDE para ser representadas en el Consejo; y el considerar como “actividades relevantes de la comuna” únicamente a las grandes empresas: Así, “(...) la mitad de la representación en el Consejo, en una palabra, está conformada por una oligarquía local” (Pozo, 1988:, 63).

30 Un acabado estudio sobre la evolución del régimen de gobierno y administración interior del Estado, excluidas las municipalidades, desde 1925 hasta 1991 (Pozo, 1991).

coordinación y fiscalización de los servicios públicos, y vetar por una sola vez la terna del Consejo de Desarrollo Comunal para la designación de alcalde. El decreto ley 573 de 1984 le entrega nuevas competencias, como crear comisiones para hacer estudios y proposiciones específicas, dictar reglamentos, resoluciones e instrucciones necesarios para el ejercicio de sus atribuciones y fomentar la actividad privada, orientándola hacia el desarrollo regional y procurando coordinarla con la actividad estatal.

El Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) fue contemplado por la Constitución como asesor del intendente (no para co-gobernar) y como contribución a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región. Pero las atribuciones que la Constitución le entregaba al Consejo, le conferían un carácter que sobrepasaba la asesoría propiamente tal, al requerirse su acuerdo para la aprobación de los planes de desarrollo y presupuesto regionales y ser los encargados de elegir los Alcaldes —a propuesta de la terna del respectivo Consejo de Desarrollo Comunal— y de resolver la distribución del fondo regional de desarrollo. Después, la Ley Orgánica aumenta las atribuciones exclusivas de este Consejo a la designación de los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial y a la resolución de controversias entre los alcaldes y los CODECOS. Y como “atribuciones exclusivas no decisorias” se estipulan el emitir opinión sobre el informe anual del Intendente referente a la ejecución del plan regional de desarrollo y del presupuesto regional, sobre las proposiciones del Intendente respecto a la división política y administrativa de la región, así como sobre toda otra materia que el Intendente someta a su consideración.

De acuerdo con la Constitución, el Consejo está integrado por el Intendente, que lo preside, los gobernadores de las respectivas provincias, un representante de cada una de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con asiento en la región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que realicen actividades dentro de la región. Se establece expresamente que el sector privado tendrá representación mayoritaria, aunque no se detalla el porcentaje ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica Constitucional sobre COREDES (ley 18.605, de 1987). Finalmente, el sector público del Consejo constituyó el 40% y el sector privado el 60%, compuesto por representantes de cinco estamentos: empresarial (20%), laboral (20%), profesional (7%), cultural (7%), y de fomento del desarrollo económico y social (6%).

7.3.2. La reforma del marco político-institucional en democracia

En el primer gobierno de la Concertación se plantea la necesidad de, a partir de las experiencias de descentralización anteriores, avanzar en el proceso de regionalización del país como un objetivo central. Esta continuación y profundización del proyecto de descentralización comunal y regional, según Ahumada (1993), se debe a su carácter estratégico, su inserción en un proyecto político más amplio, su importancia en la capacidad de gobernabilidad del Gobierno, en la reversión del escenario de políticas públicas y en la rectificación y ajuste del modelo de desarrollo nacional del régimen militar, incorporando una distinta valoración del rol del Estado, y la reactivación democrática de los niveles regionales y locales.

El énfasis institucional del período 1990-1994, dio paso en el período siguiente a la profundización y consolidación del proceso descentralizador y de las políticas de desarrollo de forma de concretar los ideales de equidad y solidaridad y consolidar el desarrollo económico nacional. En definitiva, la clave del esfuerzo modernizador para el período 1994-2000 ha sido la mejora en la gestión pública existente más que la aprobación de nuevas leyes, lo que implica entre otras cosas una mayor sensibilidad del sector público a los intereses y necesidades efectivas de los ciudadanos, de forma que los niveles subnacionales de gobierno se encarguen realmente de dar cumplimiento a las demandas sociales de sus respectivas comunidades.

7.3.2.1. La reforma municipal

En el plano concreto de las reformas, la ley 19.130 (1992) es la que establece las principales modificaciones a la LOCM durante este primer gobierno democrático, las cuales son:

- Los alcaldes pasan a ser elegidos por sufragio universal por un período de 4 años, variando sus atribuciones a partir de esta nueva realidad.
- Supresión de todo nombramiento de alcaldes por el Presidente de la República.
- Se crea el Concejo municipal, que difiere en su naturaleza, composición, funcionamiento y atribuciones respecto al Consejo de Desarrollo Comunal original, ahora basado en la nueva realidad democrática.

Así, se amplían sus funciones, de la mera asesoría al alcalde hasta lo normativo, resolutivo y fiscalizador.

- Se consagra la autonomía de las Municipalidades en la administración tanto de las comunas que le corresponden como de sus finanzas.
- Nueva función municipal: elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal.
- Nuevas atribuciones municipales, entre las cuales la más relevante es la de poder asociarse entre ellas para cumplir fines propios.
- Para profesionalizar la gestión, se nombró un administrador municipal y se otorgó la calidad de cargos de exclusiva confianza del alcalde a los cargos de secretario de planificación comunal, asesor jurídico y jefe de la unidad de desarrollo comunitario.
- Aumentan los ingresos municipales, sobre todo por la aparición en 1992 del Fondo Común Municipal, que distribuirá recursos financieros solidariamente entre las Municipalidades del país.
- Creación del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) como órgano consultivo del gobierno local, conformado por representantes de las organizaciones territoriales, funcionales y productivas de cada comuna.
- Se amplía la relevancia de los plebiscitos municipales, los cuales habían sido establecidos por la ley 18.963 de marzo de 1990.
- Se abre la posibilidad formal de establecer Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones municipales.

Lo más relevante de esta ley es sin duda la democratización de la elección de los cargos políticos municipales así como la consagración de la autonomía municipal, lo que hará la gestión municipal más representativa y otorgará a la Municipalidad varios derechos de los que antes adolecía. La participación de la comunidad local se ve potenciada con la integración del CESCO a la estructura municipal junto al alcalde y el Concejo.

Respecto al otorgamiento de los servicios sociales traspasados a las Municipalidades —salud, educación y ciertos subsidios—, se trata de superar uno de los principales problemas derivados de la imposición de

tal proceso en los 80,³¹ el del financiamiento de los servicios, incrementándose desde 1990 enormemente los recursos para salud y educación,³² los que si bien aún no resuelven el problema sí ayudaron a su mejora. Además, se crean desde 1992 las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), órganos desconcentrados de los respectivos Ministerios y a cuyo cargo queda la supervisión y fiscalización de toda la operación sectorial en cada territorio regional.

La legislación municipal fue modificada parcialmente en sucesivas ocasiones por los gobiernos democráticos,³³ pero la reforma más importante en el período 1994-2000 es la ley 19.452 (1996) —que establece el compromiso de flexibilizar y ajustar la gestión municipal a la diversidad de realidades locales, de hacerla más transparente a través de la elección directa y separada de Alcalde y Concejales, y de mejorar sus capacidades de fiscalización— y la ley 19.602 (1999) que estipula amplias e importantes en lo que atañe a la gestión, fiscalización y participación ciudadana principalmente:

- a) **Gestión:** se fortalece el cargo de administrador municipal como colaborador directo del alcalde; se permite la asociación de comunas menores de 100.000 habitantes para compartir unidades o funcionarios —con el consiguiente ahorro de recursos—; y se estipulan como herramientas obligadas de la gestión municipal el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador Comunal y el Presupuesto Municipal anual —servirán de orientación fundamental para el desarrollo local a corto y medio plazo principalmente.
- b) **Fiscalización:** la Secretaría de Planificación Comunal deberá evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos e inversiones en

31 La mayoría de municipios no estaban preparados en el área administrativa ni contaban con la suficiente autonomía. Además, no se compensaron las diferencias territoriales y el financiamiento y capacidad decisoria para la operación sectorial siempre fueron insuficientes.

32 Entre 1990 y 1996 se duplica el gasto público en salud, pues si bien en el caso de la educación los niveles de gasto sectorial son a fines de los 80 similares a los de 15 años antes, en salud se sitúan prácticamente en la mitad (MIDEPLAN, 1996).

33 Las leyes modificatorias fueron las siguientes desde 1990: ley 18.963 del 10-03-90, ley 19.130 del 19-03-92, ley 19.280 del 16-12-93, ley 19.388 del 30-05-95, ley 19.425 del 27-11-95, ley 19.452 del 16-04-96, ley 19.506 del 30-07-97 y por último, ley 19.602 del 25-03-99. Entre ellas las más relevantes en lo que a la consecución de la democracia y la mejora en la gestión local se refiere son la 19.130, del gobierno de Aylwin, y la 19.452 y 19.602.

su ejecución local; el Concejo podrá disponer la contratación de varias auditorías externas para evaluar la ejecución presupuestaria y del PLADECO, siendo los resultados de aquéllas de carácter público; las concesiones solo se renovarán en los últimos seis meses antes de cada expiración; y el Alcalde debe dar ante el Concejo una cuenta pública de su gestión anual, la que debe estar a disposición de la comunidad. Se supone que todo esto logrará menores cotas de discrecionalidad en las acciones por parte de la máxima autoridad municipal.

Además de los contenidos de esta ley, en esta legislatura se dotó a los municipios de más y mejores recursos humanos a través de la aplicación de la Ley 19.280 de Plantas Municipales, donde se establecen nuevas plantas de personal en todas las Municipalidades del país, con un sustantivo aumento de cargos con estudios profesionales y técnicos. En la misma dirección, aumentaron las iniciativas que lograron perfeccionar la Ley 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, especialmente en cuanto a la mayor flexibilidad local para la determinación de sus dotaciones y el incremento de sus remuneraciones. Igualmente, el Estatuto de Atención Primaria en Salud Municipal —ley 19.378 que entró en vigencia en abril de 1995— reguló, entre otras cosas, la relación laboral, la carrera funcionaria y los derechos y deberes del personal de atención primaria.

En lo que se refiere a participación ciudadana, una de las modalidades institucionales es la que se observa en el plano político. El Concejo municipal reúne a los representantes de la comunidad elegidos democráticamente (desde 1992) y se encarga de velar por el buen funcionamiento del municipio en todo ámbito a través de sus facultades normativa, resolutoria y fiscalizadora.

En un nivel más social, se encuentra el Consejo Económico Comunal (CESCO), creado en 1992 y compuesto por representantes de la comunidad local organizada, en número variable según los habitantes de la comuna.³⁴ Este consejo tiene carácter de asesor de la Municipalidad —aunque en esta etapa forma parte de su estructura—, y su objetivo es asegurar la participación de las organizaciones comunita-

34 Diez miembros en comunas de 30.000 habitantes, 20 entre 30.00 y 100.000 habitantes y 30 con más de 100.000 habitantes (art. 77 de la LOCM).

rias —territoriales, funcionales y de actividades productivas— en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Cabe destacar la importancia de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, los diversos voluntariados con expresión local y permanentes en el tiempo, y la participación inducida por el propio municipio, sea cumpliendo con lo legislado o bien utilizando discrecionalmente —lo que en última instancia tiene que ver con la gestión— los espacios que el contexto político-institucional le permiten.

Otro mecanismo de participación ciudadana contemplado en la ley es el de los plebiscitos, cuya iniciativa de convocatoria puede corresponder al alcalde, al Concejo o a la propia comunidad local.

Además de los mecanismos anteriores, hay otros informales que dependen netamente de la discrecionalidad municipal —principalmente del alcalde— para su implementación, como son las reuniones periódicas con las diversas organizaciones comunitarias, la recepción personalizada a la comunidad, etc., los que, recién inaugurada la democracia municipal, se dieron de forma muy heterogénea dependiendo de los liderazgos y capacidades de cada municipio.³⁵

La reforma de 1999 establece que cada Municipalidad —Alcalde con acuerdo del Concejo— establecerá en una ordenanza las modalidades de participación local; el CESCO, cuya organización y competencias serán determinadas por un reglamento que el alcalde someterá al Concejo, funcionará como órgano asesor municipal con el objetivo de asegurar la participación comunitaria en el gobierno local, debiendo pronunciarse sobre varias materias de la gestión municipal; la ciudadanía podrá solicitar audiencias públicas a la Municipalidad cumpliendo los requisitos de fundamentación y firmas mínimas; y la Municipalidad debe habilitar y mantener una oficina de partes y reclamos abierta a toda la comunidad,

35 Como forma de posibilitar la participación, se aprueban en los 3 primeros años de legislatura las Leyes 19.448 y 19.452, referidas a elecciones municipales, que modificaron las fechas de las mismas y permitieron la elección directa del alcalde respectivamente, y las Leyes 19.418 y 19.483, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, la primera de las cuales deroga y sustituye a la ley 18.893 del gobierno militar, teniendo por objeto la segunda salvar los defectos o vacíos que la misma mantuvo, para imprimir una mayor armonía entre las distintas normas que articulan la participación social de base. Las principales innovaciones de esta ley son: la mejor definición de la organización comunitaria funcional; la garantía de la libre afiliación y desafilación a las organizaciones; la ampliación de facultades del directorio y socios de las mismas; y la instauración de un mecanismo general para constituir las Juntas de Vecinos.

lo que supone también un claro avance en la función fiscalizadora de la comunidad, imprimiendo un nuevo carácter a la relación entre ésta y el municipio.

En lo que atañe a los gobiernos municipales, hay que reconocer un notable incremento de sus presupuestos en general en los años de la actual legislatura y de su gasto respecto al gasto público total,³⁶ lo que si bien implica avances en materia financiera, no evita la vigencia de numerosos problemas al respecto, como son la excesiva dependencia de numerosas comunas del Fondo Común Municipal³⁷ —lo que provoca en algunos casos la denominada “pereza fiscal” para desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento—, el hecho de que el 40% de los ingresos municipales provenga de transferencias diversamente condicionadas —y por eso mismo inciertas—, y que del total de gastos municipales, el 43% correspondía en 1996 a la prestación de los servicios traspasados (Valenzuela, 1997), lo que ya sesga sustancialmente las posibilidades de disposición libre de recursos en las comunas.

Por tanto, persisten muchas fallas en la descentralización fiscal municipal, la mayoría de las cuales podrían subsanarse en caso de que se encontrasen los mecanismos y espacios para avanzar en esa descentralización por la parte de los ingresos y no sólo por el gasto,³⁸ lo que vale también para el nivel regional. Y es que ello daría mayor autonomía y estabilidad en las decisiones territoriales para el desarrollo al romper en parte la brecha entre las fuentes propias de recursos y los gastos necesarios para la operación regular.

En cuanto al Fondo Común Municipal, las propuestas más interesantes para su mejoramiento (FOCUS, 1998) tienen que ver con el aumento de la equidad horizontal entre municipios —compensando a los municipios que enfrenten factores exógenos de demanda—, la creación de un fondo complementario que incentive el aumento en la recaudación

36 Dentro del presupuesto municipal, aumentaron tanto los ingresos propios (62%), como los dirigidos a educación (108%) y salud (91%), y los provenientes del Fondo Común Municipal. Por su parte, el gasto municipal sobre el público total llega a un 16,8% en 1998, habiendo partido en 1990 con un 11,2%.

37 En algo más del 40% de las comunas del país, el FCM aporta más del 60% de sus presupuestos totales.

38 Se habla de actualizar la base tributaria local, dejando de imponer las tasas impositivas centralmente.

de ingresos propios, la supresión del criterio de emergencia en el FCM —debiendo ser el gobierno central quien apoye financieramente a los municipios en casos excepcionales—, y la consideración exclusiva de parámetros estructurales que los gobiernos municipales no puedan controlar a la hora de distribuir los recursos, lo cual no ocurre en su diseño actual al incluirse como parámetro el déficit de ingresos propios permanentes per cápita.

Pero hay un hecho quizá más estructural que está imposibilitando desde la partida una gestión territorial más autónoma y eficiente en el país, como es la escasa compatibilización existente entre la división comunal y regional y la base socioeconómica necesaria para aquéllo. De hecho, la actual división político-administrativa del país se caracteriza por una gran diversidad en el tamaño, riqueza y necesidades de las regiones y comunas, lo que no hace sino favorecer a una minoría de ellas en contra del resto.

7.3.2.2. La reforma regional

El esquema regional instaurado durante el régimen militar fue formado y formalizado en la Ley 19.175 Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional (1992), la que establece que el gobierno interior de cada región reside en el Intendente, representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. La administración superior de cada región del país queda radicada en un gobierno regional, con las funciones principales de planificar y ejecutar el ordenamiento territorial, fomentar actividades productivas y diseñar y aplicar políticas sociales y culturales en el respectivo territorio.³⁹

Se constituye entonces el Consejo Regional, cuyos miembros son elegidos por los concejales de las Municipalidades de la región, y que

39 En lo específico, el ordenamiento territorial consiste en establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral de los asentamientos humanos; participar en programas de infraestructura y equipamiento regional; y velar por la protección del medio ambiente. El fomento de las actividades productivas consiste en priorizar inversiones en diversos sectores, coordinando entes públicos y privados; promover la investigación científica y tecnológica, y el desarrollo de la educación superior en la región. Por último, en materia de desarrollo social y cultural, se busca priorizar políticas de erradicación de la pobreza, compatibles con las implementadas a nivel nacional; fomentar las expresiones culturales y preservar el patrimonio histórico y artístico de la región.

cuenta con atribuciones de representación de las distintas provincias⁴⁰ y comunas, de manera de asegurar la legitimidad ciudadana necesaria para un organismo que toma las decisiones sobre las prioridades del desarrollo y la asignación del presupuesto propios de la región.

Por otra parte, existe el Gabinete Regional, conformado por los Gobernadores y por los Secretarios Regionales Ministeriales (Seremis), y otra instancia es el Consejo Económico y Social Provincial, similar al municipal.

Respecto al financiamiento de la operación regional, aparte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que es el principal instrumento financiero del gobierno regional,⁴¹ se crean los programas de Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y los Convenios de Programación. Los primeros están a cargo de ciertos Ministerios,⁴² quienes distribuyen los recursos entre las regiones, siendo los gobiernos regionales quienes deciden la asignación a proyectos específicos. Los otros son convenios formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más Ministerios, para acordar acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar en un plazo determinado. Ambos constituyen una innovación en el traspaso de recursos de inversión desde los niveles central y sectorial al regional, pues requieren de negociaciones en tales niveles para ser llevados a la práctica, lo que da cuenta de un traslado del poder económico público del Gobierno Central a las regiones y comunas.

En el contexto de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales por parte del actual gobierno, se ha dado un aumento significativo en los

40 Las provincias son las unidades territoriales de desconcentración de la labor del Intendente, y su administración está a cargo de un gobernador.

41 La Constitución Política y, específicamente, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, lo definen como “un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”. Los criterios para la asignación de fondos a los municipios son la pobreza, ruralidad y accesibilidad espacial.

42 En la actualidad son 7 los programas ministeriales incluidos en esta modalidad de inversión, concretamente “Caminos comunales” y “Agua potable rural”, del Ministerio de OO.PP., “Pavimentación urbana”, de Vivienda, “Salud” del MINSAL, “Mejoramiento de Barrios” de Interior, “Infraestructura deportiva” de la Dirección General de Deportes, y el Programa ISAR-FOSIS.

gastos de funcionamiento de los mismos.⁴³ Asimismo, para 1998 los recursos de inversión decididos por o con la intervención legalmente indispensable de los gobiernos regionales, se habían incrementado en casi 8 veces respecto a 1990, suponiendo un 36,9% del total de inversión pública. Esto último fue posible principalmente gracias a tres hechos:

- Las mejoras acaecidas en el FNDR, los ISAR y los Convenios de Programación respecto al gobierno anterior.
- La creación de un nuevo programa, el IRAL (Inversiones Regionales de Asignación Local), que consisten en programas a cargo de un Ministerio para apoyar áreas o sectores específicos. El Ministerio distribuye los recursos entre las regiones para que después cada gobierno regional haga lo mismo entre sus comunas a partir de una definición de los sectores más importantes para la inversión, y por último, son las Municipalidades las que priorizan los proyectos a partir de mecanismos participativos. La mayor parte de estos recursos cumplen con su carácter redistributivo, puesto que financian servicios a la población en condición de pobreza. Este mecanismo intenta resolver varios de los problemas presentados por la modalidad de los ISAR a partir de una mayor flexibilidad.
- La ampliación del Programa Chile-Barrio hacia los gobiernos regionales: las inversiones incluidas en el plan de acción regional de este programa deben ser aprobadas por el Consejo Regional.

Pero el principal programa de inversión regional sigue siendo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) —que representa el 37,51% del total de inversión de decisión regional para 1998—, creado en 1975 con el propósito de generar procesos más descentralizados de asignación y administración de recursos públicos, y que desde entonces financia inversiones en infraestructura productiva y económica de interés social, mediante un proceso de identificación y selección descentralizada de proyectos.

La utilización de este Fondo ha constituido un importante factor de ordenamiento de los criterios de asignación de recursos públicos en el

43 Según el jefe de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Marcelo Schilling, entre 1993 y 1998 se dio un aumento del 1000% en los gastos de funcionamiento de estos gobiernos, pasando de 800 millones en 1993 a más de 8.800 en 1998. En SUBDERE, 1999, op.cit.

nivel regional —existe compensación socioeconómica y territorial—, si bien hoy en día se cuestiona el privilegio de los factores de carencia y distancia al centro sin considerar en su justa medida el compromiso de las regiones con su desarrollo y los esfuerzos en tal sentido.

Debido al alto grado de carencias que se presentan en el nivel local, el FNDR recibe altas demandas de inversión en proyectos de impacto local, lo que atomiza los recursos, limitando la posibilidad de actuar en otros proyectos de desarrollo de impacto regional o intercomunal.⁴⁴ Así, en la medida en que no se atiendan los déficit presupuestarios municipales y se mantenga al FNDR como su compensación presupuestaria, el impacto de estos recursos sobre el desarrollo regional seguirá siendo limitado.

Otra de las limitantes que afecta el funcionamiento óptimo del FNDR es la baja capacidad regional de formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión, lo que impide una eficiente y eficaz gestión de los recursos ante el escaso seguimiento, control y medición del impacto a la misma. Y esto está ligado principalmente a un cierto vacío respecto al tema del fortalecimiento institucional, lo que parece deberse a que aún las instancias centrales argumentan la escasa capacidad de los gobiernos regionales para tomar decisiones correctas.

En lo que se refiere a la participación al nivel regional es de destacar que no se establecen espacios institucionales formales para la participación directa de la comunidad, pues la elección directa de los consejeros regionales por parte de los concejales municipales de cada región no deja de ser una participación indirecta. Las Corporaciones de Desarrollo Regional han conjugado una activa participación de empresarios y universidades regionales, lo cual si bien fortalece en parte el proceso de descentralización, adolece de una participación de la comunidad organizada.

Aparte del Consejo de cada gobierno —que no se puede considerar representante directo de nadie—, el único organismo creado como espacio de participación de actores políticos y no políticos en la búsqueda del fortalecimiento y desarrollo regional, es el Consejo Nacional de Regionalización y Descentralización, que desde 1998 agrupa a representantes de la sociedad civil, del empresariado y a actores políticos

44 Incluso el gobierno se ha visto obligado a buscar formas alternativas de financiar proyectos prioritarios en los grandes conglomerados urbanos.

relevantes.⁴⁵ Este hecho dota al proceso de un interlocutor válido y articulado a partir del cual debatir y contrastar iniciativas surgidas de los diversos actores, en la búsqueda de un acuerdo nacional sobre la descentralización del país.

Uno de los elementos centrales en lo referente a este nivel territorial ha sido el de las nuevas plantas regionales de personal, lo que ha permitido reducir la planta de los organismos centrales. En este sentido, uno de los principales desafíos de las políticas públicas es reforzar el papel del gobierno regional y de los servicios desconcentrados en la región, aumentando en el caso de estos últimos sus grados de autonomía respecto de las oficinas centrales y colocándolos efectivamente bajo la coordinación directa del Intendente. De igual manera, se deben reforzar las oficinas de planeamiento separándolas de las de evaluación de proyectos de manera de no confundir la misión que les compete a cada una. Además, podría sumarse a las facultades regionales, la capacidad de asociarse entre ellas para proyectos comunes.⁴⁶

La no existencia de mecanismos legales para la participación de los municipios en las decisiones de ámbitos superiores sobre planes o normas a los que deberán atenerse —a lo que se une la imposibilidad de reacción legal ante tales decisiones—, supone un sesgo a la eficiencia en la ejecución de las políticas públicas a su cargo, y esto es algo que no se ha conseguido subsanar en los sucesivos gobiernos democráticos de esta década.

7.4. COLOMBIA

7.4.1. Introducción

El establecimiento de un régimen de centralización política y descentralización administrativa fue el objetivo fundamental de la Constitución Política de 1986, tras casi un siglo de debilitamiento de las entidades

45 Varias Universidades regionales, la Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación de Consejeros Regionales, Diputados y Senadores regionalistas, la Confederación de la Producción y el Comercio, del Comercio Detallista y Turismo y por último, la Corporación para la Regionalización de Chile. La sociedad civil se encuentra representada sólo indirectamente por los sectores productivos y académicos de la misma.

46 Como es el caso de las Municipalidades, con varias experiencias de asociativismo ejecutadas y otras en proceso.

subnacionales bajo un estado nacional centralizado y con un poder presidencial muy fuerte que mantenía control absoluto sobre las herramientas macroeconómicas, ello en contraste con un poder regional y local apenas residual.

La Reforma Constitucional de 1968 constituye el antecedente directo de las medidas descentralizadoras en Colombia, pues además de los ajustes necesarios para desarrollar mecanismos de planeación —algunos de los cuales nunca tuvieron desarrollo legal— se estableció un sistema de transferencia de competencias y recursos a los entes territoriales (el más destacado es el situado fiscal, establecido en 1968 y reglado por la ley 46 de 1971).

Esta medida se complementó con la ley 14 (1983) dirigida a fortalecer los fiscos municipales y departamentales, fundamentalmente por medio de un nuevo manejo de los catastros y la ley 76 (1985) sobre planificación regional que permite establecer los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) con el objetivo central de racionalizar el uso de los recursos a través de la desconcentración de la inversión; por último, como complemento necesario a lo anterior se expedirían entre 1987 y 1990 leyes sobre competencias descentralizadas en los municipios, incluidas salud y educación.⁴⁷

Pero todas las transformaciones fiscales hacían necesario introducir modificaciones políticas que, de una forma complementaria, ayudaran a revivir a los territorios, siendo asunto principal el de la elección popular de los alcaldes,⁴⁸ medida aprobada en 1986 a través de una reforma constitucional.

7.4.2. El marco político-institucional de la descentralización en la Constitución de 1991

La Carta Fundamental de 1991 supone la culminación de todo el proceso descrito, confiriendo a la nación el carácter de república unitaria descentralizada y ampliando el conjunto de entidades territoriales con autonomía regulada. Su esquema básico consistió en retomar y reforzar algunos de los pasos dados anteriormente, principalmente la elección de

47 Decreto ley 77 de 1987, leyes 10 y 29 de 1990 respectivamente.

48 De acuerdo con Ochoa (Ochoa, 1994, p. 133).

autoridades subnacionales y el traslado de recursos y competencias a las mismas, dándose además una gran importancia a la participación ciudadana, que necesariamente debía acompañar tales procesos.⁴⁹

El artículo 1º de la Constitución establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Se reconoce como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, los cuales tendrán autonomía para la gestión de sus intereses, es decir, gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. La distribución de estas competencias será objeto de ley orgánica de ordenamiento territorial y serán ejercidas de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En lo que se refiere a los departamentos, la constitución les reconoce autonomía para la administración de sus asuntos seccionales y para la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, cumpliendo funciones administrativas, de coordinación de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre el poder central y municipal y de prestación de servicios.

En cada departamento habrá una Asamblea Departamental y un gobernador. La Asamblea Departamental tendrá entre once y treinta miembros (se denominan diputados) y le corresponderá expedir disposiciones relacionadas con la planificación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de las zonas de frontera. También es función de las Asambleas departamentales decretar los tributos y contribuciones departamentales, expedir el presupuesto, determinar la estructura de la administración

49 Es necesario mencionar que la Constitución estableció otras formas de descentralización además de las territoriales, en la medida que ciertas entidades pasaron a cumplir autónomamente funciones del Estado anteriormente centralizadas. Tal es el caso de las comisiones de regulación, del Banco de la República o de las universidades públicas.

departamental. Además, la misma constitución reconoce dos posibilidades de delegación. Por un lado, las asambleas departamentales —de acuerdo a lo establecido en la ley— pueden delegar en los municipios funciones que les son propias; por otro lado, mediante una ley, uno o varios departamentos pueden tener funciones distintas a las reconocidas constitucionalmente en la medida que éstas les son delegadas desde organismos o entidades públicas nacionales. Esta última alternativa está relacionada con la posibilidad de que dos o más departamentos puedan constituir una región con el objetivo central de promover el desarrollo económico y social del territorio. Será una ley orgánica la que establezca las condiciones para que el congreso transforme a una región en una entidad territorial, decisión que será sometida a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

El gobernador será el jefe de la administración seccional y representante legal del presidente y agente del mismo para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para todos aquellos asuntos que el Estado central acuerde con el departamento mediante convenio. Si bien los gobernadores son elegidos popularmente para un período de tres años —no pueden ser reelegidos— el presidente de la república tiene la atribución —en los casos taxativamente señalados por la ley— de suspender o destituir a los gobernadores.

En lo que se refiere a los municipios, éstos son reconocidos como una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, aunque no se reitera el reconocimiento de autonomía, lo que sí se hace con el departamento. En cada municipio habrá una corporación administrativa (concejo) elegida popularmente para períodos de tres años que tendrá entre siete y veintiún miembros de acuerdo a la población. También habrá un alcalde, elegido por un período de tres años —sin posibilidad de reelección— y que en los casos señalados taxativamente por la ley, puede ser suspendido o destituido por el presidente o el gobernador.

La constitución permite que los concejos municipales dividan el territorio en comunas (áreas urbanas) o corregimientos (áreas rurales) con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía; en cada una de estas subdivisiones habrá una junta administradora local de elección popular. En otra muestra más de flexibilidad, la constitución permite que la ley establezca categorías de municipios en virtud de la cual se puedan definir distinto régimen político y administrativo.

La misma constitución reconoce la posibilidad de constituir áreas metropolitanas cuando dos o mas municipios tengan estrechas relaciones económicas, sociales y físicas con el objetivo de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio, racionalizar la prestación de servicios y ejecutar obras de interés metropolitano. Será la ley de ordenamiento territorial la que defina un régimen administrativo y fiscal de carácter especial y el procedimiento mediante el cual se desarrollaran las consultas populares que vincularán a los municipios con el área metropolitana.⁵⁰

7.4.3. La legislación sobre participación

A partir de 1991 se asume como elemento central de la democracia el de la participación, en detrimento de la representación, lo cual no obsta para reconocer el hondo significado que tienen las elecciones de gobernadores, diputados, alcaldes y concejales como sustento de la democracia participativa, pues sin este tipo de autoridades y corporaciones –al igual que el Presidente de la República y el Congreso– no podría exigirse a los gobernantes ningún tipo de responsabilidad por parte de los gobernados ni habría mecanismo expedito alguno para convertir en norma de obligatorio cumplimiento las decisiones participativas.

Si bien varias de las normas sobre finanzas incorporan formas de participación ciudadana en los procesos de administración de los recaudos, las formas institucionalizadas más importantes de participación en el país son las siguientes:

- a) *El voto programático*: mediante la ley 131 de 1994 se define y reglamenta el mismo, establecido ya en el artículo 259 de la C.P. Mediante este mecanismo participativo, los ciudadanos que eligen gobernadores y alcaldes⁵¹ les imponen como mandato el cumplimiento

50 La constitución señala que Santa Fe de Bogotá se organiza como distrito capital. En tal sentido, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio en localidades en cada una de las cuales habrá una junta administradora, elegida por un período de tres años e integrada por no menos de siete ediles y un alcalde local designado por el alcalde mayor de una terna elevada por la junta correspondiente. A nivel distrital, existe un concejo integrado por un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000 y un alcalde mayor, elegidos popularmente por un período de tres años.

51 Nótese que el voto programático, con las consecuencias que de ello se derivan, no se hace extensivo al Presidente de la República.

del programa de gobierno que hayan presentado como parte integral de su candidatura, ante cuyo incumplimiento se estipula la posibilidad de revocación del cargo.

Nuevamente la Corte Constitucional puso trabas al desarrollo de algunos aspectos de esta ley, entre los cuales cabe mencionar sus artículos 4, 15 y 11: el primero definía puntualmente lo que había que considerar como programas de gobierno de gobernadores y alcaldes,⁵² en lo que la Corte vio un límite al alcance de las propuestas programáticas de los candidatos, y ello violaría el principio esencial del pluralismo. El artículo 11 establece que la revocatoria del mandato procederá sólo en caso de que el 60% de los votantes —que sólo pueden ser quienes hayan votado en la primera elección del gobernador o alcalde— así lo estimen. Al respecto, los magistrados afirman que cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada, pues ello podría incluso “(...) estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato”. Por último, el artículo 15, que establece que en caso de revocatoria del mandato el resto del período estaría a cargo de una persona designada por el Presidente o el respectivo gobernador, del mismo movimiento político y quien se regiría por el mismo programa del revocado, la Corte consideró que ello era contrario a la normatividad y espíritu Constitucional, que establece la elección popular de las autoridades tanto departamentales como distritales y municipales.

- b) *Mecanismos de participación popular*: la ley orgánica 134 de 1994 crea el marco legal de las diferentes modalidades de participación ciudadana y popular reconocidas por la Constitución nacional, concretamente la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular de orden nacional, departamental, distrital, municipal y local, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, estableciendo además las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

52 Se entenderán como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan al desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

- b.1. Respecto a las *iniciativas populares*: sean de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, se establecen como criterios de respaldo las firmas de al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Sólo los casos de iniciativas populares de ley requerirán de un respaldo del 30% de los concejales o diputados del país, según quienes promuevan aquéllas.
- b.2. *El referendo y el cabildo*: en el primer caso los requisitos para solicitar su convocatoria son un 10% del censo electoral, mientras que el cabildo, debido a los límites en su contenido, de “clara expresión de la soberanía popular local y de la democracia participativa” quedan reducidos a “una simple reunión deliberante”, según declaraciones de la Corte Constitucional.
- b.3. La ley 134 también establece los parámetros para la participación de las organizaciones civiles en la fiscalización de la administración pública al sentar las bases para constituir las *veedurías ciudadanas*, cuyo objetivo fundamental es la participación del ciudadano en la vigilancia de la gestión pública a todo nivel,⁵³ permitiéndole, con la suficiente información sobre planes y programas, controlar si se está dando cabal cumplimiento a la ley. Las veedurías no tienen facultad para proferir actos administrativos, por lo que su capacidad de control se relaciona directamente con el veto o censura social que ejerce la ciudadanía ante fallas ocasionales que se puedan presentar en la gestión pública, pudiendo además solicitar las investigaciones necesarias sobre las actividades correspondientes.⁵⁴
- c) *Los Consejos de Paz*: a través de la ley 434 de 1998 se crea el Consejo Nacional de Paz, órgano asesor y consultivo del gobierno

53 Concretamente, en materia de contratación administrativa, en salud, en puertos, y en la administración pública departamental y municipal.

54 A diciembre de 1996 sólo se habían realizado: 6 consultas populares, ninguna de las cuales pudo ser legalizada por falta del nivel de votos obligatorio; cinco revocatorias de mandato, sin que alguna haya prosperado; diez referendos para conformación de municipios; y ningún proyecto de iniciativa legislativa (Sánchez, 1997).

nacional en materia de paz, de forma de ayudar a resolver pacíficamente el conflicto en Colombia. Para esto, la ley ve necesaria la participación de instancias gubernamentales y no gubernamentales en el proceso, incluidos los actores armados que hayan manifestado su voluntad de paz.

El Consejo estará presidido por la máxima autoridad del país y compuesto por representantes de los tres poderes estatales, así como de la sociedad civil —que podemos considerar como un poder no estatal—. En total, 41 personas,⁵⁵ entre las cuales más de la mitad pertenecen a los muy diversos ámbitos de la sociedad civil —Iglesia, solidaridad, sindicatos, empresariado, etnias, género, DDHH, universidades, desmovilizados y desplazados por violencia—, lo cual da al proceso de búsqueda de la paz un carácter muy abierto y participativo.

Como órgano ejecutivo de las funciones delegadas por el Presidente y el Consejo se establece el Comité Nacional de Paz, elevado a la categoría de agencia del Estado. Estará compuesto por siete miembros del Consejo, al menos tres de los cuales serán representantes de los delegados de la sociedad civil. Se establece también la posibilidad de que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales creen, a iniciativa propia, los Consejos Departamentales o Municipales de Paz, cuyas funciones y composición serán análogas a las del Consejo Nacional, y cuyas actuaciones deberán ser realizadas en coordinación con las directrices del Comité Nacional.

- d) *Otras instancias de participación ciudadana*: hay una infinita gama de espacios en los cuales se consagra alguna forma de participación ciudadana —formal o informal—, entre los cuales merecen destacarse los siguientes:

55 Ocho representantes de la rama ejecutiva, seis más un diputado y un concejal por cada Corpes de la legislativa, tres de la judicial y veinticuatro de la sociedad civil. Además, el Consejo puede ampliar su número de miembros si considera que algún sector de la sociedad civil no está incluido en el debate, y puede sesionar con invitados especiales si el asunto lo amerita. Es el Decreto 352 de Febrero de 1998 el que establece los mecanismos para la elección de los representantes.

- Ley 115 de 1994 Ley General de Educación, que establece una variada gama de formas de participación de la comunidad académica en la marcha de sus instituciones —cuyo centro está en la elaboración del Proyecto Educativo Institucional— y en ciertos órganos de dirección estatal, a través de las Juntas de Educación departamentales, municipales y distritales. Además, en el Consejo directivo de la institución académica, sea esta pública o privada, deberán existir representantes estudiantiles, de padres, y hasta de ex alumnos.
- Ley 136 de 1994 Que regula la vida municipal, establece la posibilidad de convocar a consulta popular o a referéndum la creación de municipios y la modificación de los límites intermunicipales. Además, posibilita el que organizaciones no gubernamentales y personas privadas se vinculen al desarrollo municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones municipales, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Por último, regula las Juntas Administrativas Locales, que aunque son más expresión de la democracia representativa que de la participativa, conviene tenerlas en cuenta por estar conformadas por miembros de la comunidad.⁵⁶
- Ley 142 de 1994 Regula el régimen de los servicios públicos domiciliarios, estableciendo entre otras cosas que en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos —públicas o privadas— han de tener asiento unos "vocales de control", los cuales a partir de 1995, se establece por decreto su conformación como "Comités de Desarrollo y Control Social" en todas las empresas del rubro. Esta ley es importante porque pone en marcha un tipo especial de descentralización, a través del cual decisiones que antes estaban en la

56 Existirá una Junta en cada comuna (división del territorio urbano municipal) o corregimiento (división del territorio rural), integrada por entre 5 y 9 miembros, elegidos popularmente por un periodo coincidente con el de los concejales.

órbita directa del Presidente pasan a manos de entes especializados, de carácter autónomo. No obstante, el Consejo de Estado analizó el alcance de las funciones de las comisiones regulatorias dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios, precisando que tales instancias, mediante el mecanismo de la delegación, no pueden ser depositarias de la función de definir políticas y condiciones de prestación de estos servicios esenciales. Se aclara que estas funciones son indelegables y que de acuerdo con la Constitución están en manos del Presidente, a raíz de lo cual se anulan ciertas disposiciones reglamentarias de concesiones para la prestación de algunos servicios.

- | | |
|----------------------------|--|
| Ley
152 de
1994 | Ley Orgánica de Planeación, que establece los procedimientos y contenido de una planificación descentralizada y participativa. Crea el Consejo Nacional de Planeación, principalmente para estudiar el proyecto de Plan de Desarrollo que cada gobierno ha de poner en consideración del Congreso al comienzo del cuatrienio, estableciéndose la participación de la sociedad a través de representantes de academias, universidades y otras instituciones análogas. |
| Decreto
1757 de
1994 | Establece las modalidades de participación social en la prestación de servicios de salud, a través de las Alianzas y Asociaciones de Usuarios y de los Consejos Territoriales de Salud. |
| Ley
418 de
1998 | Establece la obligación del Estado de crear mecanismos participativos —democráticos y pacíficos— de resolución de problemas entre particulares, debiendo además facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y resolviendo de manera pronta las solicitudes ciudadanas sobre la satisfacción de sus necesidades y la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, tranquilidad, salubridad y ambiente. |

7.4.4. Los recursos departamentales y municipales

En cuanto a las fuentes de recursos para departamentos y municipios, la Constitución establece un conjunto de recursos entre los cuales cabe destacar los siguientes.

Según la Constitución, le corresponde a las Asambleas Departamentales decretar los tributos y contribuciones necesarios para su funcionamiento, no pudiendo la ley conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad (hecho extensivo a todos los entes territoriales). Es de competencia exclusiva de los municipios el gravar la propiedad inmueble.

El *situado fiscal* —establecido en 1968 y reglamentado por la ley 46 de 1971 e incluido en la ley 60 de 1993— es una transferencia de ingresos corrientes nacionales⁵⁷ destinada a gastos de inversión y funcionamiento en educación (75%) y salud (25%) de los departamentos y distritos, debiendo los municipios obtener una certificación departamental de su capacidad para atender las responsabilidades descentralizadas, previo a la recepción de los recursos correspondientes.

La *participación en los ingresos corrientes nacionales* por parte de municipios —incluido en la ley 60 de 1993—, distritos y reservas indígenas,⁵⁸ también tiene un uso obligatorio en parte —para educación, salud, agua potable y recreación y deportes—, quedando un resto de libre disposición municipal. Además, puede utilizarse para gastos administrativos una cantidad máxima anual decreciente, la que quedó establecida a través de un Acto Legislativo en 1995 tras una polémica con la Corte Constitucional, que negó la posibilidad de que los recursos de la participación fueran utilizados en algo diferente a las áreas prioritarias de la inversión social, provocando una crisis financiera a nivel municipal.⁵⁹

57 El situado fiscal debe ser, como mínimo, equivalente al 23% de los ingresos corrientes en 1994, 23,5% en 1995 y 25,5% en 1996 y siguientes (CEPAL, 1998, p. 167).

58 Esta participación crece un punto porcentual por año, del 14% de los ingresos corrientes en 1994 al 22% en el año 2002 (CEPAL, 1998, p. 167).

59 La Corte constitucional adujo que: “(...) ello resulta contrario a la finalidad distributiva de los recursos y competencias a las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento constitucional”. Al final, se estableció que en los municipios de categoría 2 y 3 se podría utilizar para gastos administrativos un máximo del 25% de tales ingresos en 1995, para llegar a 0% en el 2000, mientras que en los de categoría 4, 5 y 6 los topes serán de 30% y 15% respectivamente.

Aunque se permite la utilización de la participación municipal para financiar el funcionamiento del municipio, la gradualidad decreciente establecida obliga a tales entidades subnacionales a mejorar su eficiencia fiscal, incrementando el recaudo de recursos propios y reduciendo el gasto en proporción a las fechas y topes autorizados. Respecto a la distribución entre los municipios de los recursos de la participación, el Acto Legislativo dispuso un régimen transicional, gradual y progresivo a partir de 1996 y por un período de cinco años. Esta gradualidad, junto al hecho de que ningún municipio recibiría recursos menores respecto al año anterior, apunta a una equidad en la distribución de los recursos, beneficiando a los municipios más pequeños y vulnerables.

Dado que la Constitución establece que el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y locales dirigirán el gasto social a la población más pobre y vulnerable, más del 60% de las comentadas transferencias para la inversión social se asignan en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.⁶⁰ El mecanismo diseñado para la clasificación socioeconómica de los beneficiarios individuales⁶¹ fue el Sistema de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), que además de aportar objetividad, equidad y uniformidad en la selección de posibles beneficiarios de programas de servicios sociales, sirve para facilitar el diseño y la elaboración de planes, programas y proyectos orientados a los sectores de menores recursos.

Junto al SISBEN existe otra metodología —diseñada por el Departamento Nacional de Planeación— para la estratificación socioeconómica,⁶² que se utiliza para la focalización de programas sociales, para el otorgamiento de subsidios y, desde 1996, para el establecimiento de límites en las tarifas y contribuciones de los servicios públicos domiciliarios.

60 Los criterios poblacionales y de esfuerzo fiscal están vigentes sólo tímidamente en la asignación de los recursos comentados, conservando en términos reales las inequitativas transferencias históricas.

61 Existen además la focalización programática y la geográfica, que dependiendo de los casos son cruzadas con la individual-familiar.

62 La metodología está diferenciada para cabeceras municipales —características físicas de las viviendas y su entorno, disponibilidad de servicios públicos y estado de las vías adyacentes, entre otros factores— y áreas rurales —vivienda y entorno, junto a extensión y uso del predio principalmente—.

En relación directa con las necesidades jurídicas planteadas por la ley 60, se ha expedido una abundante reglamentación, entre la que se destaca la siguiente:

- | | |
|--|---|
| Decreto
1809/1993 | Estableció que los resguardos indígenas constituidos legalmente al momento de expedir el decreto se consideran municipios para efecto de su participación en los ingresos corrientes de la nación. |
| Decreto
2676/1993 | Estableció los criterios de manejo de los recursos del situado fiscal en salud y educación para las entidades territoriales; los parámetros de la intervención técnica y administrativa de los ministerios del ramo; el régimen de los distritos especiales; criterios para la programación y definición de la planta de personal en el sector educativo; y el manejo de los recursos para las prestaciones sociales que se financian con el situado fiscal |
| Decretos
2680/1993
y
427/1994 | Consagran procedimientos generales sobre la participación de los municipios y resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación; formulación y presentación de los planes municipales de inversión; conformación de la Comisión veedora de transferencias y de las Comisiones de conciliación; información requerida por el DNP a los municipios para la liquidación de las transferencias. |
| Decreto
367/1994 | Reestructuró la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial del DNP para la puesta en marcha de las disposiciones de la ley 60, pasando a asumir las funciones de distribución de los recursos del situado fiscal y de participación municipal en los ingresos corrientes de la nación y colaborando en el fortalecimiento institucional de los entes territoriales. |
| Decretos
1770 y
2886 de
1994 | Reglamentan los procedimientos que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación de cumplimiento de los requisitos que les permita asumir la administración autónoma de los recursos del situado fiscal —por la entidad territorial inmediatamente superior— y la prestación de los servicios de salud y educación, por el Ministerio respectivo. |

Ley 136 de 1994 Se reglamenta el Régimen Administrativo Municipal, instrumento básico en la gestión de los municipios.⁶³ Desarrolla la misión y funciones que la Constitución asigna a los municipios; define los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con el propósito de que el ejercicio de las competencias de cada nivel gubernamental se realice de una manera armónica y complementaria; indica los criterios y procedimientos para la formación de nuevos municipios, destacándose la participación comunitaria en la decisión; establece criterios para una distribución equitativa de los recursos según la población municipal con necesidades básicas insatisfechas; amplía los mecanismos y las posibilidades para que la comunidad participe en el desarrollo municipal, en la vigilancia de la prestación de los servicios públicos y en la supervisión de la gestión de los funcionarios públicos. Por último, establece una categorización de los municipios atendiendo a su población y recursos fiscales, como indicador de sus condiciones socioeconómicas para el traspaso equitativo de los recursos, entre otras cosas.⁶⁴

63 Posteriormente, la ley 177 del 28 de diciembre de 1994 introdujo modificaciones parciales a la legislación vigente en materia municipal.

64 La categorización tiene como objetivos, además, determinar asuntos los salarios del alcalde, personero y contralor, los honorarios a que tienen derecho los concejales por su asistencia a sesiones, la creación de contralorías y la división del municipio en comunas y corregimientos. En 1997, un decreto establece que las categorías de municipios continuarían vigentes durante 1997 con los efectos constitucionales y legales correspondientes, momento en que se recategorizarían.

Categoría Variables	Especial I	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta
Población	+ 500.000	100.001- 500.000	50.001- 100.000	30.001- 50.000	15.001- 30.000	7.001- 15.000	-7.000
Ingresos anuales*	+ 400.000	100.000- 400.000	50.000- 100.000	30.000- 50.000	15.000- 30.000	5.000- 15.000	-5.000

* Medidos en salarios mínimos legales mensuales.

Los municipios considerados en una categoría por su población pero que superen o no alcancen el monto de ingresos señalados para tal categoría, se clasificarán en la categoría superior o inferior respectivamente.

Ley 191 de 1995	Autoriza al nivel central para descentralizar y desconcentrar servicios a su cargo, a fin de dar eficiencia a los trámites relacionados con asuntos de desarrollo económico.
Decreto 159 de 1996	Autoriza a los municipios para financiar el desarrollo comunitario, equipamiento municipal, electrificación e inversión social, con recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación.
Decreto 896/1997	Dispone sobre la elaboración del plan de inversiones municipales establecido en la ley 60 y los parámetros para la información a suministrar al DNP y a las oficinas departamentales de planeación.
Ley 388 de 1997	Establece requisitos y procedimientos para la elaboración y ejecución del Plan de Ordenamiento territorial.

La ley 60 constituye un elemento regresivo respecto a una real descentralización —sobre todo en sus primeros años de vigencia—, que deja poco campo de acción en el uso de los recursos recibidos por los entes territoriales en comparación con leyes anteriores a 1991, las cuales daban mayores posibilidades de ejercer la autonomía local, otorgando mayor discrecionalidad para planificar las políticas.

Esta dificultad intenta ser mitigada por medio de nuevos recursos, provenientes principalmente de los fondos de cofinanciación y del endeudamiento, si bien en ambos casos surgen distorsiones indeseables que en algunos casos llegan a perjudicar aún más las débiles finanzas subnacionales y hasta las políticas macroeconómicas.

Los *fondos de cofinanciación* —que la nueva Carta reduce de doce a tres: Fondo de Inversión Social, Fondo para la Inversión Rural y Fondo para la Infraestructura Vial y Urbana—, conformarían el Sistema Nacional de Cofinanciación, que desde 1996 pasaría a ser regulado por el Comité Nacional de Cofinanciación. Este Comité deberá diseñar los requisitos y mecanismos para la obtención de recursos del Sistema por parte de las entidades territoriales, con el objetivo de racionalizar el manejo de aquél.

Dada la fuerte crítica que ha habido en torno a estos Fondos,⁶⁵ existe la propuesta de que tal sistema se transforme en una entidad de crédito hacia los entes subnacionales, más que la supresión definitiva.

Por su parte, los *recursos provenientes del crédito*, que aparecen como fuente de ingresos territoriales en la Constitución de 1991, no obtuvieron la debida atención del legislador sino cuando fue evidente el caótico resultado de su libre utilización, que se manifestaba en la casi total inexistencia de recursos para inversión que no estuviesen comprometidos y en la quiebra técnica de muchos gobiernos subnacionales.

Una profunda transformación al respecto ocurriría a principios de 1997 con la aprobación de la Ley de Endeudamiento Territorial, que pasa a regular tal endeudamiento según la capacidad de pago de cada entidad,⁶⁶ estableciendo como límite que los intereses de la deuda al momento de celebrar la nueva operación crediticia no superen el 40% del ahorro operacional.⁶⁷ Aspecto importante de esta ley es que modifica el indicador de capacidad legal de endeudamiento —haciéndolo depender no sólo de los ingresos sino también de los gastos— y las formas de garantizar la deuda —principalmente la titularización de activos de las entidades territoriales—, serán reglamentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En definitiva, los indicadores relevantes son dos: la relación intereses/ahorro operacional es el indicador de solvencia, no pudiendo exceder el crecimiento de los intereses al del ahorro para un endeudamiento sostenible; el indicador saldo de la deuda/ingresos corrientes mide el grado de sostenibilidad de la deuda, lo que, combinado con el tiempo

65 La cofinanciación, a pesar de comprometer montos muy elevados de recursos, ha funcionado mal debido a fallas de concepción y operación. Las primeras se refieren a la coexistencia de cuatro concepciones excluyentes sobre el objetivo de la cofinanciación: equidad, eficiencia, atracción de inversiones en los territorios y negociación política. Las segundas se refieren fundamentalmente a la politización de algunas entidades administradoras de los fondos (CEPAL, 1998).

66 La ley 358 entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

67 El ahorro operacional es el resultado de restar a los ingresos corrientes municipales (tributarios, no tributarios, regalías, compensaciones monetarias, transferencias nacionales, participación en las rentas de la nación y rendimientos financieros), los gastos de funcionamiento (salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad) y las transferencias pagadas por la entidad territorial.

promedio en que se mantienen los créditos y su tasa de interés, permite establecer el impacto de la deuda en los ingresos. Según este impacto se establecen tres diferentes situaciones:

Situación Indicador	Semáforo verde: plena capacidad de pago*	Semáforo amarillo: alerta por solvencia no garantizada**	Semáforo rojo: estado crítico ***
Solvencia de entidad	Menor de 40%	40% - 60%	+ del 60%
Sostenibilidad de deuda	= o menor de 80%	= o menor de 80%	+ del 80%

* La entidad puede adquirir directamente y sin autorización un crédito que no supere las cifras de partida

** La entidad territorial puede adquirir autónomamente nuevo crédito siempre que el saldo de la deuda vigente no se incremente por encima de la variación del IPC proyectado. En caso contrario, deberá pedir autorización para la adquisición de la deuda, condicionado únicamente a la adopción de un plan de desempeño financiero.

*** No podrá efectuar nuevas operaciones de crédito, salvo autorización excepcional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Otra fuente de ingreso son *las regalías*. Si bien aparecen como arbitrio rentístico de las entidades territoriales en la Constitución Política, es la ley 141 de 1994 la que crea el Fondo Nacional y la Comisión de Regalías, regulando además el derecho del Estado a percibir las por la explotación de los recursos naturales no renovables, y estableciendo las reglas para su liquidación y distribución. Con recursos del Fondo se han de financiar proyectos regionales de inversión estipulados como prioritarios en los planes de desarrollo, y además se busca promover la minería y la preservación del medio ambiente. Y por medio de la Comisión, que es una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, se controla y vigila la correcta utilización de los recursos, respecto de los cuales desde un principio se evidenciaron problemas de equidad en su distribución,⁶⁸ además de convertirse en un desestímulo a

68 El 68% de estos recursos va a los departamentos y municipios productores y portuarios, siendo menos de cincuenta entidades territoriales las beneficiadas. En este sentido, se acusa al gobierno de reconocer a estas entidades mayor derecho de propiedad sobre los bienes de toda la nación que el resto.

la eficiencia y tener consecuencias fiscales negativas en el ámbito territorial al comenzar la fase declinante de las explotaciones, por la reducción de las regalías.⁶⁹

7.5. GUATEMALA

7.5.1. Antecedentes

Es en 1944 cuando se considera que acaeció la primera experiencia democrática del país, en un contexto de grave crisis económica, política y social, y con los actores sociales y políticos progresistas del país demandando cambios sustanciales al gobierno. Es así que la presión consigue instalar un nuevo gobierno, con el mandato popular de establecer la democracia política y de crear un nuevo orden económico y social para encauzar al país en un desarrollo capitalista netamente nacionalista (“hacia adentro”). Para ello, se promulga una nueva Constitución en 1945, la que si bien era meramente reformista, logró que a su amparo se emitieran leyes tan importantes como la del Seguro Social, el Código del Trabajo, la Ley de Reforma Agraria,⁷⁰ algunas leyes de participación y, como primera formalización del funcionamiento de los territorios subnacionales, el Código Municipal. Entonces, en general se puede afirmar que las reformas adquirieron un carácter de estructuralidad,

69 Aunque en estricto sentido las *privatizaciones* no pueden considerarse como una fuente de financiación, y a pesar de los numerosos opositores a su ejecución, esta política se convirtió en fuente de grandes ingresos estatales. Para su puesta en marcha se han aducido diversas razones, entre otras una supuesta mayor eficiencia del sector privado respecto al público, la necesidad de democratizar la propiedad o de disminuir el déficit fiscal, todas las cuales han sido rebatidas a través de diferentes argumentos. Así, Iván González apunta a una no necesaria mayor eficiencia de las instituciones privadas, pues éstas corren con el riesgo de no poder frenar en ocasiones “los apetitos burocráticos”, así como de dejar de responder a las expectativas sociales. En cuanto a la democratización de la propiedad, es hecho notorio que en las privatizaciones han participado sistemáticamente sólo los grandes grupos económicos, obteniendo nulos resultados los mecanismos propuestos en la legislación para la participación de pequeños inversionistas o de fondos de carácter popular. El impacto supuestamente favorable de las privatizaciones en las finanzas públicas tampoco sería tan positivo, pues como Edgar González plantea, “La tendencia (...) desde el punto de vista institucional es transformar el proceso descentralizador en una buena oportunidad para impulsar la privatización creciente de la oferta pública, aunque no necesariamente se trate de privatizar la financiación, que en varios sectores se socializa” (González, 1994, 287).

70 Se da en el segundo gobierno democrático como forma de asegurar las reformas anteriores, y perjudicó principalmente a los terratenientes y las compañías transnacionales.

dándose un serio impulso a la descentralización político-administrativa y a la capacidad de organización de la sociedad civil.

Pero en 1954, factores internos y externos⁷¹ se unen para derrocar al gobierno democrático a través de un golpe de estado, que deroga todas las leyes anteriores concernientes a beneficios poblacionales y a la participación ciudadana en el desarrollo nacional, promulgando una nueva Carta Fundamental con el fin de garantizar un nuevo modelo de desarrollo económico y político excluyente y concentrador, adaptado a los desig- nios de la administración norteamericana.⁷² Y en 1963 se instaura un gobierno militar, que promulgará una nueva Constitución —claramente limitadora de las posibilidades de participación real de la ciudadanía—, la que estará vigente hasta 1982. La consolidación de las FF.AA. en el poder político se da sobre todo a partir de 1970, cuando la institución pasa a ejercer también el poder económico.

El cierre prácticamente completo de espacios a la población influyó en el crecimiento de la base social del movimiento insurgente, que ya había actuado en una primera etapa durante fines de los 60. Así, se crea el Frente Democrático Contra la Represión, conformado por numerosas organizaciones de diversa índole pero con el objetivo común de instaurar un gobierno civil que ampliase las libertades y derechos ciudadanos, entre ellos el de la participación en el desarrollo socioeconómico del país. Ello mostró parte del potencial organizativo y participativo de la pobla- ción. Y como forma de evitar el desarrollo de este potencial y su conver- sión en apoyo a la insurgencia, las FF.AA. resolvieron separar a ésta de la población civil a través de diversas tácticas, como la de “tierra arrasada” o la de aglutinar a los retornados por el conflicto político-militar en los llamados “Polos de desarrollo”, lugares elegidos estratégicamente para agrupar y poder controlar directamente a la población dispersa. Todo esto produjo cambios importantes en algunos territorios del país, y es que “El objetivo último era darle una nueva configuración física, política, económica y militar a las regiones del interior del país, en donde el Estado se veía amenazado” (AVANCSO, 1990).

71 Como factor interno principal, la pérdida progresiva de poder económico y político por parte de la oligarquía, y como factor externo el recelo norteamericano a los profundos cambios en la sociedad guatemalteca y el perjuicio en contra de algunas de sus empresas por la reforma agraria.

72 No es hasta la Constitución de 1985 que se intenta romper con el pasado inmediato, dotándola de elementos que buscan un desarrollo equitativo para la sociedad nacional.

En 1982 era tal la crisis y el descontento a todo nivel, que la reacción política a esta situación fue un golpe de Estado de las propias FF.AA., pero con una lógica teóricamente diferente a la de los tres gobiernos militares anteriores, pues en el Estatuto Fundamental de Gobierno promulgado —de forma de buscar su legitimidad al interior de la sociedad— la Junta Militar establecía un ejercicio solo temporal del poder político, hasta la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que diseñase la nueva Carta Fundamental.

En estos momentos, los gobiernos municipales gozaban de mínima autonomía debido a la militarización de las entidades estatales —con nombramiento directo de las autoridades por parte del gobierno central— a partir de una derogación de toda ley anterior. Y a pesar del retorno a un sistema de democracia representativa liberal en 1983, el excesivo autoritarismo central, la agudización de la crisis y el abandono del apoyo norteamericano, provocan la conformación de un nuevo gobierno, el cual sí convoca la Asamblea Constituyente, que elabora el nuevo texto constitucional en 1985, año en que es aprobada. Pero la represión política real aún imperante en esos momentos restó posibilidades a los sectores progresistas de la sociedad civil para participar en el proceso de elaboración de la Constitución Política, lo cual significa que desde un principio ésta se encontró sesgada en forma importante en lo que tiene que ver con la creación, ampliación o fortalecimiento de espacios reales y eficientes de participación ciudadana así como con una profundización real del proceso descentralizador.

Estas limitaciones son coherentes con la tradición de centralismo imperante en Guatemala desde los inicios de la república. La primer Ley de municipalidades es sancionada en 1825 a la cual seguirán otros instrumentos legales, todos los cuales estaban orientados al reforzamiento del centralismo (por ejemplo, la Nueva Ley municipal de la república de 1935). En 1944 se restaura la elección popular de alcaldes y en las constituciones de 1956 y 1965 se mantiene una autonomía municipal de carácter técnico pero no se dota a los municipios de los recursos económicos para hacer efectiva dicha autonomía, pese a la creación del Instituto de Fomento Municipal (1957) creado con el objetivo de otorgar créditos para la inversión municipal.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, es con la Constitución de 1985 que se dan una serie de lineamientos más claros y ambiciosos que los anteriormente existentes para la descentralización. Entre ellos, los artículos 224 y 225 otorgan amplias potestades al gobierno para impul-

sar el proceso, mientras que el artículo 257 establece, como punto central de la descentralización financiera hacia las Municipalidades, la obligación del gobierno central de trasladar anualmente el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado hacia los gobiernos municipales, para obras de infraestructura y servicios básicos. El aumento desde el 8% anteriormente vigente supone la eliminación del subsidio para gastos operativos de los municipios, lo cual indica una transferencia cada vez mayor de funciones, responsabilidades y recursos para la inversión a estos niveles de gobierno, junto a una disminución progresiva de sus presupuestos para fines administrativos.

7.5.2. La transición a la democracia

A partir de 1986 asumen el poder político sucesivos gobiernos civiles, considerados como los ejecutores de la transición a la democracia. Este proceso tuvo numerosos obstáculos en un principio, pues la liberalización política y democratización del régimen, elementos esenciales al proceso de transición, deben encontrar el camino despejado de elementos autoritarios dentro de la sociedad, los cuales estaban muy vigentes a mediados de los ochenta.

Además, la excesiva centralización del poder y el alto fraccionamiento económico, social y cultural existente hacían necesarios nuevos cambios estructurales si es que se pretendía realmente la consecución y posterior consolidación de la democracia.⁷³ Entre ellos, el de potenciar la participación se presentaba como elemento fundamental, máxime cuando comienzan, a principios de los noventa, las conversaciones de paz entre la insurgencia y los sectores políticos y sociales de la sociedad civil en el marco de la Comisión Nacional de Reconciliación, en las cuales desde un primer momento se establece la necesidad de incorporar a toda la ciudadanía en la definición de los cambios institucionales y de otro tipo necesarios para hacer viable el proceso de paz. Estos no son aprobados

73 Un elemento muy importante a tener en cuenta respecto a muchos de los problemas del proceso democratizador en la actualidad es que éste se diseñó y desarrolló bajo tutela militar, lo que ya indica un importante sesgo al desarrollo posterior del proceso. Es así que la transición en Guatemala está marcada, entre otros elementos, por formas autoritarias de acceso al poder y una excesiva centralización del mismo, todo lo cual había creado una cultura política autoritaria y centralista que iba en contra de la consecución de una democracia real.

por el legislativo sino hasta 1998 con las 50 reformas constitucionales⁷⁴ —que deben ser sometidas a la aprobación del pueblo vía consulta popular, como condición previa a su entrada en vigencia—, las cuales tienden a la reestructuración estatal a efectos de su modernización pero sobre todo buscan el cumplimiento de los Acuerdos de Paz,⁷⁵ firmados dos años antes. Todo ello con el propósito de “lograr una mejor convivencia democrática y participativa” (Acuerdo 15-99 del Congreso, que aprueba las reformas constitucionales), lo que contribuiría definitivamente a la estabilidad política y el fortalecimiento de la sociedad civil.

7.5.2.1. El marco institucional

Guatemala se define como un Estado republicano, democrático y representativo, unicameral (el Congreso solo está integrado por la Cámara de Diputados). El poder ejecutivo (denominado “organismo ejecutivo”) está integrado por el Presidente de la República, que es el Jefe de Estado, y por el vicepresidente, los ministros y viceministros y los funcionarios dependientes. El Presidente y el vicepresidente son elegidos por un periodo de cinco años sin que exista la posibilidad de la reelección.

Desde el punto de vista administrativo y territorial, Guatemala es un Estado unitario cuyo territorio se encuentra dividido, para su administración, en departamentos y estos en municipios. Ello no es obstáculo para que la misma constitución establezca que la administración será “descentralizada”.

El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la república —con las mismas exigencias que las de los ministros— y deberá contar con al menos cinco años de domicilio en el departamento donde ha sido nombrado. Además, en cada departamento habrá un consejo departamental integrado por todos los alcaldes de los municipios del departamento y por representantes del sector público y privado organizados.

74 Todos los acuerdos suscritos durante el proceso de paz debían necesariamente tener carácter constitucional, lo que significa que debían ser implementados en una primera etapa mediante las necesarias reformas a la Constitución Política.

75 Los Acuerdos de Paz firmados por gobierno e insurgentes fueron en total doce, siete de ellos de carácter sustantivo —conteniendo aspectos institucionales, políticos, económicos, sociales, étnicos, y de DDHH fundamentalmente— y el resto de carácter operativo de todo lo acordado.

La constitución establece la posibilidad que uno o más departamentos constituyan regiones con el objetivo de impulsar el desarrollo racional del país, facultad que está reservada al Congreso. Como órgano encargado de la organización y coordinación de la administración pública y del formulación de políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial, se constituye el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el presidente de la república. En el caso que se constituyan regiones, éstas contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, conformado por un representante del presidente (lo preside), por lo gobernadores de los departamentos, por un representante de los municipios y por los representantes de las organizaciones públicas y privadas del territorio respectivo.

La constitución garantiza la autonomía de los municipios al garantizarles la elección de sus propias autoridades, la obtención y disposición de sus recursos y la atención de los servicios públicos locales, la ordenación del territorio de sus jurisdicción, para lo cual tienen la capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos. Cada municipalidad tendrá un gobierno ejercido por una corporación integrada por el alcalde, los síndicos y los concejales, elegidos popularmente. Se establece que la ley clasificará a los municipios de acuerdo a su realidad demográfica, su importancia política y administrativa y su desarrollo cultural, entre otras.

En lo que se refiere a los recursos, la constitución establece que las municipalidades deben ajustarse a la norma que sanciona que es el congreso al que le corresponde exclusivamente decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, pero también a las leyes y a las necesidades del municipio. En este sentido, y si bien la constitución no dice expresamente cuales son las fuentes de ingresos municipales, señala que ellos son de propiedad exclusiva y ningún otro organismo del estado está facultado para eximir de su pago.

Por otro lado, se establece que se traslade a los municipios el ocho (diez) por ciento de los ingresos contemplados en el Presupuesto General —a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural— con el objetivo específico de ser destinado a la realización de obras de infraestructura que por su magnitud no puedan ser financiadas por los propios municipios.

De manera complementaria a los establecido en la constitución, desde 1986 se han dictado un conjunto de normas de diferente nivel, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- Decreto 70/86: Ley de Regionalización, que establece la nueva estructura regional así como el funcionamiento de cada uno de tales territorios.
- a) Decreto 52/87 y Acuerdo gubernativo 1041/87: *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* y Reglamento de los mismos, que establecen su conformación en los diferentes niveles territoriales —nacional, regional, departamental, municipal y local—⁷⁶ como mecanismos participativos a partir de los cuales llevar a cabo el desarrollo del país.
- Decreto 58/88: nuevo *Código Municipal*, que expresa y regula la autonomía de cada corporación municipal, autonomía que queda traducida en la facultad de iniciativa, decisión y ejecución de los asuntos municipales, a través de la emisión de leyes u ordenanzas, así como de los distintos reglamentos para la ejecución de aquéllos dentro de su ámbito de acción. Cada corporación municipal estará integrada por el Alcalde y Concejales, todos electos directa y popularmente, lo cual indica un avance muy importante en cuanto a la democratización —al menos política— de tales gobiernos subnacionales. Junto a este nuevo Código, y como forma de apoyar su correcta implementación desde los ámbitos de la gestión y los recursos, aparecen la ley de Servicio Municipal, y el Código Tributario Municipal.
- Fondos Sociales: en 1992 y tras una profunda modificación de las finanzas estatales, se firma una carta de intenciones donde además de las reformas monetarias se incluyen recomendaciones en inversión social para el gobierno guatemalteco, como la provisión de asistencia a las áreas rurales, la reconstrucción de zonas afectadas por el conflicto armado y el incremento de los gastos del gobierno central en

76 El Consejo Nacional estaba a cargo del gabinete de gobierno; cada uno de los ocho Consejos Regionales era dirigido por un representante del Presidente, con la participación de los gobernadores departamentales, un representante de las corporaciones municipales, así como miembros de los sectores público y privado; el gobernador, nombrado por el Presidente, era la máxima autoridad de cada Consejo Departamental (22), que además era conformado por los alcaldes municipales y por representantes de los sectores público y privado; los 330 Consejos Municipales estaban comandados por cada municipio, y también contaba con la participación de los sectores público y privado, además de por representantes de organizaciones sociales. Por último, los Consejos Locales de Desarrollo, a pesar de sus enormes potencialidades por ser las instancias más cercanas a la comunidad, no alcanzaron prácticamente a implementarse pues desde 1988 se encuentran en suspenso, no habiendo sido discutidas hasta la fecha en el Congreso.

salud y educación. Con esto se está dando contenido a lo que serían las actuaciones de los dos Fondos pensados para el cumplimiento de los objetivos de la inversión social: el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Inversión Social (FIS), los cuales son considerados en la actualidad como los instrumentos más ágiles de ejecución de la inversión pública y el brazo financiero del desarrollo nacional.

FONAPAZ se encargó desde un principio de financiar programas y proyectos para consolidar el proceso de paz en el país,⁷⁷ ello a través de sus diversas áreas de inversión, como son la de producción y empleo, infraestructura, seguridad y justicia, vivienda, salud, educación, medio ambiente y fortalecimiento institucional. Mediante este último programa de inversión, la institución trabaja a favor de la modernización estatal, incentivando la apertura de espacios para la participación de todos los sectores de la comunidad en la toma de decisiones y contribuyendo al fortalecimiento del poder local: Municipalidades, Consejos de Desarrollo, organismos de promoción social, etc.

Por su parte, el FIS pasa a funcionar desde su aprobación (1993) con un menú rígido de actuaciones, basadas fundamentalmente en inversiones en infraestructura diversa: salud, educación, agua y saneamiento, construcciones civiles y actividades productivas.⁷⁸

Producto principalmente de estos Fondos, las transferencias de capital del sector público se incrementaron de un 6,2% a un 10,7% entre 1992 y 1995 (según datos de FLACSO, en Gálvez, 1997).

- Descentralización sectorial: los mayores esfuerzos en el campo educativo se han dado a través del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo de la Educación (PRONADE), cuyo objetivo fundamental es atender a aquellas poblaciones del interior del país que por la histórica centralización y no transferencia de recursos para el desarrollo de las políticas públicas, se han visto despojadas de su derecho a acceder a los servicios públicos mínimos. Entonces,

77 Una parte del presupuesto de este Fondo estaba conformada por recursos provenientes de un aumento del IVA de un 7% a un 10%, los que constituyeron el impuesto denominado IVAPAZ.

78 Principalmente bancos comunales, autoempleo, y proyectos de microempresa para aplicación en el ámbito municipal.

a través del PRONADE se trasladan fondos a las comunidades organizadas para que los administren, financiando los insumos necesarios (físicos, materiales, humanos, etc.) para el normal funcionamiento de los servicios. Además de este Programa, en el área de la salud también se están realizando esfuerzos descentralizadores a través del Sistema de Autogestión Social, con la finalidad de involucrar a la comunidad en proyectos de salud preventiva.

Pero estas experiencias corresponden más a una propuesta desconcentradora,⁷⁹ debiendo ser reorientadas hacia procesos en los cuales se transfieran los servicios públicos como nuevas y verdaderas competencias a las Municipalidades, con los correspondientes recursos para su desarrollo.

- Decreto 114/97: partiendo del artículo 224 de la Constitución, se define el tipo de descentralización a desarrollar, al reconocer que “La administración será descentralizada, entendiéndose por descentralización el proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismos, a sus entidades autónomas, reteniendo las funciones reguladoras, normativas y de financiamiento, con carácter subsidiario y de control”.

Pero a pesar de este énfasis legislativo, la verdad es que en el actual período de gobierno se han creado iniciativas a través de la Oficina de Modernización Estatal más dirigidas a la desincorporación y privatización de empresas estatales que a una seria profundización de la propuesta descentralizadora.

7.5.2.2. Los Acuerdos de Paz

El carácter constitucional de los Acuerdos indica la relevancia de los diversos puntos convenidos en los mismos que atañen directa o indirectamente a los procesos descentralizador y participativo, los que de ser aprobados por el Congreso y la población conformarían un nuevo panorama, más alentador, para tales procesos. Los elementos más importantes en tal sentido pueden sintetizarse en lo siguiente:

79 Pero incluso no hay un criterio homogéneo en la desconcentración de estos servicios, pues los de educación se regionalizan de una forma, mientras que los de salud lo hacen de otra.

- En el “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática”, se establece la necesidad de aumentar las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía como forma primaria de fortalecimiento del poder civil, pues ello facilitaría una participación amplia, organizada y concertada de los ciudadanos en la toma de decisiones, y que ellos asuman las responsabilidades y compromisos en la búsqueda de la justicia social y la democracia. Para cumplir con esta meta, el gobierno reitera su compromiso de descentralización de la administración pública, con el objetivo de movilizar toda la capacidad del Estado en beneficio de la población y establecer con ésta mejores relaciones, ello a través de:
 - a) Fortalecimiento de los gobiernos municipales y aseguramiento del efectivo funcionamiento del sistema de Consejos de Desarrollo: esto implica mejorar las relaciones de ambas instancias con la comunidad —a través del reforzamiento de las prácticas democráticas de las autoridades— y con el poder central;
 - b) establecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo, así como de aquellas expresiones sociales que canalicen la participación vecinal en el proceso de desarrollo comunitario y municipal;
 - c) crear las condiciones para el desarrollo de las organizaciones locales representativas de la población, fortaleciendo la participación en las mismas y capacitándolas para un mejor ejercicio de sus funciones.
- El “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas” busca crear, ampliar y fortalecer estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas, en el pleno respeto de su identidad y del ejercicio de sus derechos. Este Acuerdo es especialmente importante respecto al proceso descentralizador, pues el reconocimiento del carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural del país,⁸⁰ así como del derecho consuetudinario y tradiciones diversas de cada una de las culturas existentes, tendrá repercusiones importantes en el funcionamiento de los niveles subnacionales de gobierno, que tendrán que abrir espacios importantes de participación política, económica y social a las comunidades indígenas.

80 En este acuerdo (inciso A) el gobierno se compromete e promover una reforma constitucional que defina y caracterice a la Nación en tales términos.

Así, en el marco de este acuerdo se convienen los siguientes principales puntos:

- a) Se reconocen y respetan las diferentes culturas indígenas del país en su desarrollo y proyecciones.
- b) Se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades indígenas, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias para el manejo de sus propios asuntos. Es por ello que se deben desarrollar mecanismos que otorguen atribuciones a estas autoridades para que señalen la normatividad interna de sus comunidades.
- c) Se reconoce el papel de estas comunidades, en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio de su derecho a decidir sobre sus prioridades de desarrollo, en particular en relación a la salud, educación, cultura e infraestructura, para lo cual el gobierno se compromete a afirmar la capacidad de dichas comunidades en esta materia, propiciando su participación en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afectan como parte de una *reforma al Código Municipal*,⁸¹ pero asegurando también su representación institucionalizada en los niveles regional y nacional.
- d) Teniendo en cuenta que la regionalización administrativa debe configurarse en base a criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales, el gobierno se compromete a acometer el proceso en tales términos en lo que se refiere a los servicios de salud, educación y cultura indígena, asegurando además la participación de las diferentes comunidades en la planificación y ejecución de los programas mediante sus propias instituciones.
- e) Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas que garanticen el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de los derechos indígenas relativos a la tierra. Ello incluye la mantención del sistema de administración de las tierras que históricamente les pertenecen y la donación de tierras

81 Esta reforma deberá definir el estatus y las capacidades jurídicas de las comunidades y sus autoridades de acuerdo a sus normas, las formas de adaptación municipal a la diversidad de sus territorios, las formas de promover una equitativa distribución del gasto público entre comunidades indígenas y no indígenas del mismo territorio, y las formas de asociación de comunidades en la defensa de sus derechos e intereses y para la ejecución de proyectos de desarrollo municipal o regional.

estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

- En el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, se destaca la importancia de la concertación entre los actores del desarrollo socioeconómico y las diferentes instancias y niveles gubernamentales del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones del desarrollo. Teniendo en cuenta que son las propias comunidades las que mejor pueden definir las medidas que los benefician o afectan, se debe institucionalizar la descentralización de la concertación socioeconómica, transfiriendo recursos económicos y capacidades para discutir y decidir localmente la asignación de recursos. El gobierno se compromete a promover medidas tendentes a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, de forma de avanzar en la participación de los distintos grupos en la definición de las opciones políticas, sociales y económicas del país. Para fortalecer las capacidades de participación de la población y las de gestión del Estado, el compromiso es:
 - a) Promover una Reforma al Código Municipal, que profundice el proceso de descentralización municipal al reforzar los recursos físicos, administrativos y financieros. Entre otros proyectos, se debe ejecutar en el corto plazo uno de capacitación municipal que forme personal especializado en la ejecución de las nuevas tareas como resultado del proceso descentralizador.
 - b) Promover una reforma a la elección de los gobiernos departamentales.
 - c) Respecto a los Consejos de Desarrollo, los cuales tienen un papel fundamental para la promoción y garantía de la participación comunitaria en la identificación de prioridades locales, definición de los proyectos y programas públicos e interacción con la política de desarrollo urbano y rural, el gobierno se propone restablecer los Consejos Locales, ampliar los espacios de los sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales, y asegurar el financiamiento de todos ellos.

Para responder a las demandas urgentes de la población, el gobierno se compromete, entre otras cosas, a mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización, reformando los mecanismos de

ejecución presupuestaria, asegurando la autonomía en las decisiones y el manejo financiero y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización.

Respecto a los servicios públicos, se deberá fomentar la participación activa de las Municipalidades, comunidades y organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud y educación, a través de los sistemas locales de tales servicios y los Consejos Locales de Desarrollo. En el caso de la salud, la organización descentralizada de los distintos niveles de atención debe asegurar la existencia de programas y servicios de salud a nivel comunal, regional y nacional.

En síntesis, como medidas concretas para modernizar la gestión pública y la política fiscal, se establece la necesidad de:

- a) Profundizar la descentralización y desconcentración de facultades, responsabilidades y recursos centrales;
- b) La descentralización debe contener la transferencia de poder de decisión y recursos adecuados a los diferentes niveles, para responder de forma eficiente a las demandas del desarrollo socioeconómico a través de una estrecha interacción Estado-población;
- c) El gasto público debe regirse por los principios de prioridad hacia el gasto social y ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en la descentralización, desconcentración y fiscalización;
- d) Los municipios deben fortalecer su capacidad de recaudación de recursos.

Los Acuerdos de Paz tienen una importancia fundamental en el proceso de desarrollo democrático del país, vinculándose principalmente a dos situaciones claves: la apertura de los nuevos espacios políticos que propicia el mismo proceso de paz, y los avances en el ámbito jurídico, pues las reformas constitucionales en los diferentes ámbitos⁸² se convierten en un elemento indispensable para cumplir la primera etapa de los acuerdos, y ello a su vez supone en sí la formalización de numerosos procesos y mecanismos necesarios para la modernización democrática

82 En los Acuerdos de *El Escorial*, la URNG y los partidos políticos del país se comprometen a promover las reformas a la Constitución necesarias para la reconciliación, que debían cumplir todo acordado anteriormente.

del gobierno, junto a la ampliación de los derechos, libertades y espacios de participación ciudadanos en los diferentes niveles de gobierno.

En definitiva, las reformas constitucionales suponen entre otras cosas una situación de importante potencial para la profundización del proceso descentralizador y de la participación ciudadana que forma parte inexorable de tal proceso. Pero el gran problema en este sentido fue que los resultados de la Consulta Popular que debía reafirmar lo aprobado por el Organismo Legislativo Nacional para que comenzase su vigencia, fueron contrarios a ello,⁸³ lo cual supuso un claro paso atrás tanto en el proceso de pacificación del país como en las posibilidades que se abrían para la modernización de la gestión estatal, dentro de lo cual la descentralización y la participación aparecían como elementos centrales.

Ante tal situación, el gobierno ha indicado su disposición a dar viabilidad a los Acuerdos a través de la legislación ordinaria en los casos en que esto sea posible. Así, aunque el proceso avance más lentamente, no todo estaría perdido y se necesitaría imperiosamente de la voluntad política de todos los sectores comprometidos con el desarrollo del país para establecer una nueva agenda para la paz.

7.6. CONCLUSIONES

La revisión de los marcos jurídicos y los procesos políticos de los tres países que son parte del estudio arroja un conjunto de conclusiones. Hay que destacar que son sistemas políticos que se encuentran en distintos momentos en lo que se refiere a la consolidación de la democracia y específicamente, el proceso de descentralización. En este sentido, mientras Chile, heredero de una institucionalidad con claros elementos autoritarios pero con una largar trayectoria democrática, se encuentra en un pleno proceso de consolidación, el caso de Guatemala se acerca más a la una inauguración democrática, lo que implica la construcción de un sistema político que tiene muy débiles antecedentes en la historia de un país con una extensa trayectoria de golpes de Estado y gobiernos encabe-

83 Entre los factores más relevantes para justificar el altísimo abstencionismo en la votación (81,4%) se encuentran la desinformación de la población respecto a los contenidos de los Acuerdos de Paz y de las reformas, apatía, temor al cambio, rechazo al Congreso por su escasa representatividad, escasa formación cívico-política de la población, debilidad de los partidos políticos en su poder de convocatoria y la no aprobación previa de la reforma a la Ley Electoral.

zados por las fuerzas armadas. Diferente es el caso de Colombia que goza de estabilidad institucional desde finales de la década del cuarenta pero que enfrenta el conflicto derivado del narcotráfico, de los grupos armados y de las relaciones entre ambos.

Un primer elemento que se destaca es que todos estos países han desarrollado procesos de descentralización y fortalecimiento municipal. La principal evidencia son los cambios introducidos en las constituciones, algunas de las cuales establecen por primera vez la elección democrática de las autoridades municipales (alcaldes y concejales), y otras, como el caso de Chile, las transformaciones han estado orientadas a revertir el esquema político municipal aprobado durante el régimen militar, pero conservando elementos vinculados a las funciones y financiamiento. Estos cambios incluyen, en los tres casos estudiados, el reconocimiento de la autonomía de los municipios y el traspaso a su esfera de mayor número de funciones y atribuciones, aunque no siempre acompañada de una dotación proporcional de recursos económicos.

Otro elemento importante es que si bien todos los Estados siguen siendo unitarios, todos ellos hacen referencia a su carácter descentralizado, aunque conservan un tipo de gobierno presidencialista lo cual implica el reconocimiento de distintas unidades territoriales; los componentes presentes en todos los países son los departamentos (o el equivalente de las provincias en Chile) y los municipios. En lo que se refiere a las regiones, es solamente en Chile donde éstas constituyen una unidad territorial plena, no obstante lo cual, tanto en Colombia como en Guatemala, la legislación contempla la posibilidad de constituir las, lo cual evidencia un sistema más flexible. Esta flexibilidad también es posible observar en dos elementos: a) la posibilidad de clasificación de los municipios de acuerdo a una tipología que reconozca sus distintas características; b) el reconocimiento de un estatus especial para las áreas metropolitanas (Guatemala) o el caso del distrito capital de Bogotá.

Algo en que coinciden todos los países es en el régimen de gobierno municipal: el alcalde comparte el poder con un concejo integrado por una cantidad variable —aunque no proporcional— de concejales. En este punto, en ninguno de los países está contemplada la posibilidad de un gobierno municipal constituido de manera diferente en virtud, por ejemplo, de su tamaño.

De manera paralela a la instalación de procedimientos democráticos para la elección de las autoridades municipales, los cambios en la legislación han establecido variados mecanismos de participación popular, siendo

el caso de Colombia donde mayor cantidad de procedimientos se observan. Por su parte, en el caso de Chile, la última reforma eliminó el carácter constitucional y obligatorio del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) al tiempo que deja librado a cada municipalidad la definición de un reglamento que regule la participación ciudadana; otro mecanismo contemplado es el plebiscito comunal. Guatemala parece ser el caso más pobre en lo que a mecanismos de participación ciudadana se refiere.

Avances significativos también se observan en materia de recursos municipales. La situación de los tres países permite observar una diversificación de las fuentes de ingresos. Se mantienen como ingresos propios municipales, como es tradicional, el impuesto a la propiedad o territorial, las patentes comerciales y vehiculares. A ellos se agregan mecanismos por los cuales se aseguran a los municipios un porcentaje de los ingresos nacionales; en el caso de Colombia se contempla el situado fiscal —destinado a inversión en infraestructura, salud y educación— y la participación en los ingresos corrientes destinados a salud, educación, agua potable y recreación y deportes y, decrecientemente, en gastos administrativos; en el caso de Guatemala, la constitución establece la transferencia del 8% de los ingresos nacionales. En el caso de Chile, una de las principales innovaciones es la creación del Fondo Común Municipal (FCM) que es un mecanismo de redistribución solidaria que se constituye con los recursos provenientes del impuesto territorial (50%) y de las patentes vehiculares (50%) cobrado por las municipalidades (el otro 50% lo administran libremente las municipalidades).

Si bien existen otras fuentes de ingresos, tales como las regalías o el acceso al crédito, una parte significativa de los recursos que solventan los gastos municipales se originan en transferencias condicionadas, lo cual afecta la autonomía municipal.

Como se puede observar, en todos estos países —y como sucede en casi toda América Latina— se han introducido reformas que apuntan a la descentralización y al fortalecimiento de los municipios, no obstante lo cual, los puntos de partida son diferentes. Sin embargo, el balance de dichas reformas no es todo lo positivo que podría pensarse si se tiene en cuenta su volumen. Una parte importante de ellas no han podido ponerse en práctica por situaciones coyunturales, por falta de acuerdo político para llevarlas adelante o por las debilidades estructurales que afectan a los municipios que impiden avanzar más rápidamente en el proceso. En este sentido, sigue siendo importante la concentración del poder político y de los recursos a nivel del gobierno central.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

COORDINADOR:
JESÚS PUENTE

COLABORADORES:
CARLOS F. PRESSACCO
MARÍA ANTONIETA HUERTA

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES *

8.1. ASPECTOS GENERALES

Desde comienzos de la década de los ochenta, la mayoría de los países de América Latina han llevado a cabo profundas transformaciones en sus esquemas de gobierno y administración interior, fortaleciendo los gobiernos municipales y/o creando nuevos niveles regionales, departamentales o provinciales por medio de la asignación de nuevas funciones y competencias y la asignación de una mayor dotación de recursos.

Las expectativas puestas en las medidas descentralizadoras se centraban —especialmente desde comienzos de los noventa— en tres aspectos fundamentales: profundización de la democracia (lo cual se debía traducir en un acercamiento de la administración pública al ciudadano), promoción del desarrollo (al permitir adecuar la inversión a las necesidades más sentidas de la población, aumentando, al mismo tiempo, la eficacia de los servicios prestados), y, como consecuencia de lo anterior, una mejora en la gobernabilidad de las débiles democracias que nos ocupan.

Sin embargo, los resultados de los estudios muestran un panorama poco optimista. En primer lugar, la descentralización es un proceso recientemente iniciado —el proceso tiene aproximadamente, veinte años—

* Coordinador Jesús Puente con la colaboración de Carlos F Pressacco, Consuelo Ahumada y María Antonieta Huerta.

en los tres países objeto de este estudio. Pese a que el tema se instala tempranamente en Chile con la Comisión Nacional de Racionalización Administrativa (CONARA, 1974) y se profundiza con la aprobación de la Ley de Rentas y la transferencia a los municipios de la gestión de la salud primaria y la educación básica (a principios de la década de los ochenta), la elección democrática de alcaldes (tradicional en el país) se recupera recién con la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1991) y la elección municipal de 1992. Guatemala inicia el proceso a mediados de los ochenta, previo a la firma de los acuerdos de Paz, y Colombia establece la elección democrática de alcaldes en 1986, lo cual será reforzado con la sanción de la nueva Constitución de 1991. En parte, las dificultades, imperfecciones y limitaciones del proceso observadas a lo largo del estudio pueden explicarse por su “juventud”.

En segundo lugar, es necesario destacar que el proceso de descentralización en estos tres países se construye sobre la base de un Estado y un sistema político fuertemente centralista y que concentra elevadas cuotas de poder en el ejecutivo nacional (presidencialismo). Este elemento, que es constitutivo de nuestros sistemas políticos a lo largo de su historia, hay que tener en consideración la incidencia de los procesos de transición en la reforma descentralizadora. Chile y Guatemala tienen pocos años de recuperación de la institucionalidad democrática; en el caso del primero, aunque con “asignaturas pendientes”, dicha recuperación se realiza sobre una cultura democrática más sólida. Colombia, por su parte, cuenta con una tradición política en donde la democracia ha tenido un carácter predominantemente formal y donde la acción del Estado se ha concentrado en los grandes núcleos urbanos dejando de lado importantes territorios del país. Si aceptamos que las bases de una estructura descentralizada se construye sobre el reparto del poder entre múltiples actores políticos, administrativos y sociales, es evidente que nuestros países tienen escasa tradición en este tipo de sistemas.

En tercer lugar, y derivado de lo anterior, la mayoría de nuestras sociedades carece de una cultura democrática participativa, que tiende a favorecer la concentración del poder, el verticalismo y la imposición de lógicas y criterios en lugar del diálogo como medio para la construcción de consensos. Esto puede observarse con nitidez en la institución presidencial —que concentra el poder político y las decisiones que afectan al conjunto de la nación, ensombreciendo el papel del poder legislativo y del judicial—, y se reproduce a nivel municipal en las relaciones entre el

alcalde y el concejo municipal, y entre el municipio en su conjunto con respecto a la sociedad local. Es claro, entonces que la descentralización no desemboca automáticamente en un estilo de gobierno y gestión más democrático y transparente.

Finalmente, la investigación ha consolidado la percepción que sobre el proceso de descentralización existe un extendido debate, pero que no se traduce en la confrontación de ideas y perspectivas, sino que permanece en la superficialidad. Esto se refleja en la tensión existente entre el amplio consenso que sobre las bondades del proceso manifiestan los principales actores políticos, sociales y económicos y las dificultades para profundizar el mismo. Esta falta de debate nos coloca frente al peligro de transformar este proceso en un fin en sí mismo, una técnica de administración pública que se aplica de manera más o menos rigurosa, olvidando que es un proceso complejo que efectivamente contiene componentes técnicos pero que, y de manera fundamental, se legitima sobre la base de la voluntad política de distribuir y entregar poder a las sociedades subnacionales y de su estrecho vínculo con el desarrollo del país.

Transformación del escenario. Necesidad de democratización y modernización del Estado. Antecedentes de la descentralización

Desde mediados de los ochentas, se abrió un espacio importante en el debate nacional de los tres países sobre la necesidad de transformar la inercia negativa acumulada hasta el momento y profundizar las reformas en la manera de hacer política y gerenciar lo público. La crisis de los ochentas puso de manifiesto la debilidad de las economías latinoamericanas e hizo aflorar otros problemas, constituyendo —desde este punto de vista— una oportunidad para su resolución. Un punto de consenso es la necesidad de transformar la estructura del Estado, en el entendido que las reformas económicas estructurales son viables solo si se acompañan de una renovación institucional y cultural que haga sostenible el proceso en el largo plazo.

La crisis de gobernabilidad de los sistemas políticos de los países latinoamericanos fue la primera señal de alarma. La precaria situación económica que afectó seriamente a la clase media y profundizó la pobreza en aquellos sectores que ya lo eran, puso en jaque al modelo el Estado tradicional, haciendo necesaria la extensión de los regímenes democráticos en toda el área y recuperar la legitimidad de las instituciones representativas allí donde ya existieran.

Los sistemas democráticos debían ser capaces de promover el desarrollo e integrar en el proceso al conjunto de la sociedad —olvidando o

moderando prácticas patrimonialistas—, y para que ello fuera posible, las estructuras estatales debía someterse a una profunda transformación (tanto en calidad como cantidad). En este contexto se plantea entonces la descentralización-desconcentración de los servicios públicos y del poder político y la participación de la ciudadanía en su control y ejecución.

El escenario se transforma y se inicia todo un conjunto de reformas legales que favorecerán este proceso. En primer lugar, hay que desatacar las reformas constitucionales: las tres constituciones de los países que se estudian, sufrieron intensas modificaciones en el sentido de dar más poder, autonomía y responsabilidades a los gobiernos locales. Estas transformaciones han modificado la “imagen” que tradicionalmente se tiene del municipio.

También ha habido cambios importantes en el cuadro de las competencias y funciones a cargo de los municipios. En Chile y Colombia, la salud y la educación, servicios de gran importancia en la redistribución social del crecimiento económico, son gestionados por el nivel municipal con diverso grado de autonomía, así como la responsabilidad de la planificación. Es sin dudas Guatemala en donde este aspecto es más débil, no obstante lo cual, las municipalidades ha asumido (desde 1985) la responsabilidad de la planificación del desarrollo y la garantía de ofrecer servicios municipales de calidad a sus ciudadano, en contraste con la situación anterior de irrelevancia (señalamos que se está debatiendo un proyecto de reforma que incrementa las competencias municipales).

Este aumento de las funciones y responsabilidades de las municipalidades ha venido acompañado de un incremento paulatino, pero sostenido, de los recursos municipales, especialmente si se lo mide desde la perspectiva de la participación municipal en los gastos generales del Estado. En la actualidad, los municipios colombianos gestionan el 45% de los ingresos corrientes del Estado. En Guatemala —aunque el sistema no funciona eficazmente—, existe un mandato constitucional que establece que las municipalidades administran el 10% de los ingresos generales; si a este porcentaje se suma el conjunto de transferencias no constitucionales, el mismo llega al 21%; en el caso de Chile, la evolución de los ingresos muestra un panorama similar ya que la participación municipal en los gastos totales del sector público ha pasado del 3,5% en 1980 al casi 17% a finales de la década de los noventa.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta, es el fortalecimiento de la preocupación por la formación, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos que se hace cargo de estas nuevas responsabilidades.

Aunque los avances son lentos, tanto en Guatemala —en donde tras los acuerdos de Paz se puso en marcha un programa de capacitación de funcionarios municipales— como en Colombia y Chile existe una creciente oferta por parte de universidades y centros de estudios orientados en este sentido.

La ciudadanía —en mayor o menor medida— valora crecientemente al municipio como un espacio de participación política y social cercana a donde recurrir para introducir sus demandas y propuestas. El desarrollo de los procesos de descentralización en los tres países ha abierto la posibilidad de ejercer en el nivel local una democracia más participativa, aunque no se ha logrado una dinámica real importante en ninguno de ellos.

8.2. LAS LIMITACIONES

Como ya se señalaba, la evolución de los tres países ha ido perfilando —al menos formalmente— la voluntad de instaurar y profundizar la democracia mediante la adopción de estrategias descentralizadoras que, intentando superar los principios meramente económicos con que se inicia gran parte de estos procesos, pretenden instaurar modelos de desarrollo y participación ciudadana que hacen posible —al menos como posibilidad— recuperar la esperanza en el crecimiento económico, la modernización de la administración, la gobernabilidad, y en general, el bienestar de las sociedades.

Pero para que esto sea posible, es necesario dar un salto cualitativo desde las declaraciones de buenas intenciones y avanzar en el proceso neutralizando y corrigiendo los obstáculos hasta ahora presentes. Son cuatro condiciones básicas:

- La eliminación de los controles jerárquicos existente (formal o informalmente), por tratarse los municipios de instituciones autónomas con autoridades elegidas democráticamente.
- Debe existir un esquema claro de competencias municipales que se complementen con mecanismos que garanticen la participación de las municipalidades en las decisiones que les afecten.
- La democracia ejercida a nivel municipal demanda la potenciación de mecanismos de participación y control ciudadano.
- Es preciso, además, que las municipalidades cuenten con recursos económicos proporcionales a sus competencias.

En los resultados obtenidos durante el estudio, hemos encontrado deficiencias y obstáculos en estos cuatro puntos que ponen en duda la consolidación de los procesos descentralizadores en la región. Es cierto que el municipio es reconocido como parte integrante del Estado —y así aparece reconocido en las legislaciones mayores de los tres países—, las tres constituciones definen a los gobiernos municipales como autónomos y con poder de decisión propia al ser sus autoridades elegidas democráticamente. Sin embargo, las leyes que deben operacionalizar este mandato general, en no pocos casos, limitando y muchas veces, maniatando el libre albedrío de las administraciones.

En Chile no existe ningún mecanismo legal que asegure a las municipalidades la participación en las decisiones que las afectan, ni en la de los ministerios ni otros organismos nacionales y regionales que elaboran los planes a los cuales deberán sujetarse las municipalidades. Además, ellas carecen de mecanismos que permitan su reacción legal frente a las decisiones de otros organismos del Estado que afecten su ámbito competencial.

En Guatemala, la figura del gobernador, representante del gobierno central en el departamento, se sitúa como figura confiscadora y con un alto grado de discrecionalidad sobre las inversiones a realizar en los distintos municipios de su jurisdicción. Por otro lado, la Contraloría de Cuentas de la Nación se usa como una amenaza política al servicio del gobierno de turno que cuenta con esta institución pública para fines particulares. Por último, la imposibilidad de manejar y decretar arbitrios sin el permiso del congreso de la República limita la autonomía de decisiones en un aspecto tan crucial.

En Colombia, el problema de la autonomía política en la toma de decisiones se circunscribe a la especial situación de conflicto armado en el que se encuentra envuelto el país. La presencia de fuerzas guerrilleras armadas condiciona seriamente la libertad del gobierno local. En los últimos años, la guerrilla ha comenzado a identificar al espacio municipal como un escenario propicio para el incremento de su poder, por lo que se han concentrado en el manejo de los gobiernos locales. Por ejemplo, tratando de imponer planes de desarrollo municipal que les garanticen recibir de los contratistas un porcentaje del costo de las obras públicas. Otra muestra de esta situación, fue la intensificación de las actividades guerrilleras durante la campaña electoral del 26 de octubre de 1997 para la elección de autoridades regionales, resultando un gran número de candidatos asesinados, amenazados o secuestrados.

Con respecto a la participación ciudadana a nivel municipal, la investigación ha observado una generalizada limitación en su ejercicio. Gran parte de las reformas legislativas ha estado orientada al desarrollo de mecanismos e instancias de participación ciudadana. Colombia es de los tres países, el que mayor respaldo legal ofrece a sus ciudadanos garantizando la participación ciudadana y su influencia en el proceso de toma de decisiones. Tanto la ley municipal como la Constitución de 1991 insisten en los aspectos participativos ofreciendo un variado abanico de posibilidades: los consejos nacionales, regionales y municipales de planeación (que conforman el Sistema Nacional de Planeación Participativa); la revocación del mandato, la iniciativa ciudadana en las corporaciones públicas; la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la constitución y la ley (art. 40) y el llamado voto programático; el cabildo abierto, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y las veedurías. Sin embargo, pese a esta nutrida oferta “participativa”, la participación ciudadana es débil y el análisis de los resultados de la puesta en práctica de dichos mecanismos es muy pobre.

Guatemala dispone de una legislación menos desarrollada en este aspecto, no obstante lo cual, desde 1985 con la nueva Constitución, se diseña un modelo similar al de Colombia a través del Sistema Nacional de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, que combina inversiones públicas a través del territorio nacional y las instancias locales de gobierno contemplando la participación de la sociedad civil en el diseño de los planes de desarrollo. Por otro lado instrumentos como el cabildo abierto (considerado en el Código Municipal) aseguraría espacios de participación ciudadana. Sin embargo, la puesta en práctica de estas leyes no ha propiciado su uso frecuente ni tampoco resultados que se hayan traducido en un aumento de la participación. Paradójicamente, los niveles de participación más elevados y con resultados más exitosos se han conseguido mediante prácticas que no están contempladas en la ley, como es el caso de las alcaldías indígenas y el fomento a las asociaciones de vecinos que se producen desde algunas alcaldías municipales.

En Chile, la última reforma municipal elimina al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) como órgano constitutivo de la municipalidad y establece que cada una de ellas deberá definir su composición, funciones y atribuciones estableciendo como obligatorio que sea integrado por representante de las organizaciones comunales y una función genérica que es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes para el

progreso económico, social y cultural de la comuna. La legislación también contempla la posibilidad de realizar plebiscitos sobre materias de administración local referidas a inversiones específicas, aunque son muy pocas las municipalidades que han puesto en práctica este mecanismo, y siempre ha sido por iniciativa del alcalde. La última reforma agrega la posibilidad de audiencia pública y la obligación de establecer una oficina de reclamos municipal.

La participación política cuenta al mismo tiempo con limitaciones, así como nuevas expresiones para intentar superarlas. El caso más peculiar es el caso de los Comités Cívicos en Guatemala. La presencia de los partidos clásicos en el medio local es escasa y goza de poca legitimidad, lo cual ha provocado la creación de organizaciones políticas cercanas a la población que intentan concentrar la búsqueda del poder a la par que abrirse como espacios de participación política de la población. Sin embargo, la ley electoral y departamentos políticos guatemaltecos limita su trascendencia dado que tienen que disolverse como organización nada más terminado el proceso electoral y no puede presentar candidaturas a nivel departamental ni proponer diputados.

En Colombia la tradicional participación de los partidos conservador y liberal se traslada a los municipios, no obstante lo cual, se ha apreciado la emergencia de un fenómeno de coaliciones que desdibuja la rígida barrera ideológica entre ambas formaciones conformando consejos mixtos con experiencias de apoyo a alcaldes de formaciones políticas ajenas a cualquiera de los dos, lo cual señala la mayor facilidad de lograr acuerdos políticos en el medio local dado el interés común frente al interés partidario. La municipalidad permite la participación política de partidos que no tienen representación ninguna a nivel central, especialmente partidos y movimientos de izquierda presentes en aquellos municipios con mayor trayectoria de movilización ciudadana y conflicto armado. Sin embargo, el poder de los partidos políticos tradicionales sigue siendo fundamental para comprender las dinámicas sociales, la cultura política y la implementación de directrices, en materia económica y social, de los gobiernos departamental y nacional en estos municipios.

En Chile, aunque la ciudadanía no valora positivamente la figura de los partidos políticos y prefiere opinar sobre la figura del alcalde y su gestión, éstos suponen una pieza clave de la vida municipal y se caracterizan por presentar una gran estabilidad y equilibrio en el reparto de fuerzas. Hay sin embargo, una diferencia entre el medio urbano y el rural. En el primer caso la relación candidato-alcalde-vecino es muy

impersonal y suele plantearse la elección en base a formaciones partidarias, mientras que en el medio rural adquieren una mayor importancia la trayectoria personal del candidato más que la militancia partidaria el mismo. En cualquier caso, la opinión pública no percibe al partido político como esencial en la solución de los problemas que le afectan a nivel local.

La pregunta que se presenta después del análisis y descripción de las serias limitaciones descritas es ¿por qué no se ha avanzado más?, ¿cuál ha sido la o las causas que han limitado la profundización de la reforma? No hay que olvidar, en primer lugar, la realidad reciente en los tres países. Chile y Guatemala iniciaron sus procesos de descentralización en un entorno autoritario el primero y sin haber cerrado el proceso de paz el segundo; Colombia, sin haber perdido formalmente su institucionalidad democrática, tiene profundas limitaciones para avanzar en el perfeccionamiento del sistema. Plantear una reforma del Estado y del sistema político de este calado sin terminar de definir los escenarios democráticos introduce desde el inicio del proceso distorsiones de las medidas implementadas que son difíciles de revertir en el futuro.

Hay que hacer mención en este punto a las presiones internacionales que se iniciaron en los ochenta para iniciar medidas descentralizadoras en el continente. El punto de partida no privilegiaba el componente político, sino que fundamentalmente se presentó la descentralización desde una perspectiva eminentemente de eficacia fiscal, racionalización administrativa y reducción del aparato estatal. A mediados de los setenta el concepto de descentralización fiscal que buscaba mejorar la eficacia y eficiencia de la administraciones del Estado, se pretendió aplicar sin considerar el contexto latinoamericano. De esta forma, en Chile se introduce el concepto de “municipalización” de la gestión de la salud y educación para bajar la presión sobre los gastos del Estado central. Del paquete de medidas que lleva aparejadas a descentralización-desconcentración, los regímenes autoritarios eligieron el expediente más sencillo, el más técnico, sin asumir la necesaria adopción de medidas que desde estas páginas se vienen defendiendo como hipótesis: la descentralización es un cambio profundo en la concepción de ejercer el poder político que busca la reforma de la cultura autoritaria y tiene como fin la mejora en las condiciones de vida mediante el incremento e participación ciudadana en el desarrollo equitativo de todas las regiones y localidades. No asumir todas las variables del proceso desde un principio, tiene como consecuencia las limitaciones que hemos mencionado más arriba.

De esta manera, los gobiernos centrales tienen recelo a ceder el poder a entidades inferiores y permitir autonomía política que largo plazo, se conviertan en espacios de poder competitivo. Los gobiernos centrales ceden gestión de recursos y funciones para descargar responsabilidades sin contemplar las consecuencias de desequilibrio regional que esto pueda provocar y los gobiernos locales utilizan los que se les ofrece como mecanismo para replicar el centralismo en el medio local.

En síntesis, en relación a los cuatro primeros objetivos específicos planteados por la investigación, lo que ha podido comprobarse muestra que la participación ciudadana es muy débil, por lo tanto, aunque hay un grado significativo de organización de la sociedad civil, su fragmentación y la falta de inserción en el sistema como actor, impide por ahora, que tenga una proyección importante en el proceso tanto para incidir en la mejora de sus condiciones de vida como en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. El aspecto de mayor democratización, hasta ahora, es la elección democrática de los alcaldes y la legislación de participación ciudadana, aun cuando ésta no esté dando los frutos esperados. Del mismo modo, como se percibe, la incidencia del modelo económico sobre las políticas sociales, y su repercusión junto con otros factores en el desarrollo municipal, y en la posibilidad de que especialmente salud y educación puedan llevarse a cabo en forma satisfactoria para la población; lo mismo ocurre frente a otras necesidades de los habitantes en el ámbito municipal, especialmente entre los municipios de bajos ingresos y los de área rurales. El actual proceso de descentralización en los países estudiados, no ha logrado aún una relación armónica que potencie el proceso. Al menos en los quince municipios estudiados en los tres países puede reconocerse la existencia de una tendencia que caracteriza al proceso más allá de las peculiaridades de cada caso nacional.

8.3. RECOMENDACIONES

No podemos cerrar estas conclusiones sin ofrecer sugerencias que permitan profundizar y ofrecer mejoras para un futuro:

- a) Creemos que el debate sobre la descentralización es urgente y debe ampliarse. Se ha asumido en el mundo político y académico que la descentralización es un modelo único, un fin en sí mismo, ignorando la diversidad de nuestros países. Es necesario generar debates en torno a la descentralización como proceso de reforma de la estructura del Estado y de la sociedad donde se inserta. Hemos demostrado que

existen múltiples formas de concebir y aplicar lo que genéricamente se conoce como descentralización. La descentralización no es positiva por el simple hecho de ejercerla; hay aspectos que mal aplicados pueden suponer retrocesos en la mejora y equidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía. La descentralización requiere de voluntad política, pero también de que las decisiones que se tomen sean el resultado de un profundo y extenso debate ciudadano que no sólo tenga en cuenta lo relativo exclusivamente al proceso de descentralización, sino que debe involucrar una mirada global e integral sobre el modelo de desarrollo de cada uno de nuestros países. Si bien este debate puede hacer más lento y complejo el proceso de reformas, tendrá como resultado un proceso con mayor legitimidad y transparencia. Este debate debe ampliarse a la sociedad civil que, a través de sus organizaciones y de la participación ciudadana en general, ha de ser consciente de sus derechos, posibilidades y responsabilidades en hacer real una ampliación en la base de la toma de decisiones en el medio local.

- b) Señalábamos más arriba que casi todos los países de la región han emprendido reformas en la materia. Sería importante, entonces, fortalecer los espacios académicos, sociales y políticos de intercambio de experiencias para de esa manera permitir un monitoreo constante sobre la evolución de este camino aún inconcluso. Para ello se puede utilizar como apoyo la tecnología informática existente creando una página web sobre el tema.
- c) Los actores encargados de desarrollar la descentralización han de ser fortalecidos en sus conocimientos, en sus técnicas y en sus habilidades sociales para hacer plenas las potencialidades que se les suponen. Tanto a nivel de los funcionarios municipales como en el caso de la sociedad civil que constatamos con un bajo perfil, sin que tengamos una ciudadanía fuertemente constituida.
- d) Los funcionarios han de ser capacitados para tal fin, pero ha de permitírseles que se consoliden y perfeccionen una carrera profesional que les permita convertirse en expertos técnicos que acompañen correctamente a los políticos en la toma de decisiones del gobierno y administración local.
- e) La situación de la política se ha modificado en el ámbito local y amerita un análisis más profundo. Los partidos políticos tienen la responsabi-

lidad de formar sus cuadros para que en las ofertas electorales se enriquezca el contenido de la propuesta general de descentralización y poder local que sin aspectos concretos y operativos, no son más que palabras altisonantes.

- f) La participación ciudadana requiere de mayor atención ya que es una tarea pendiente. Las organizaciones de la sociedad civil han de recuperar o desarrollar su capacidad de propuesta, utilizar los recursos legales de participación disponibles en la ley y aprovechar su potencial incidencia en las políticas públicas que se diseñan o ejecutan a nivel municipal.
- g) Para un correcto desempeño, los municipios requieren de mayor autonomía y claridad en sus competencias, de contar con recursos económicos adecuados a sus funciones y fortalecer la participación ciudadana.
- h) Temas que requieren de mayor estudio y análisis son los servicios de salud y educación en manos del municipio que presentan dificultades, no solamente económicas —que requieren de mayor atención, considerando que representan la opción de la mayoría de la población y cubren dos áreas prioritarias del desarrollo—, al igual que los conflictos sociales a nivel local, con miras a un correcto tratamiento y para el logro de un desarrollo social con una gobernabilidad democrática, y a un proceso de democratización.

9. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

9. BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, LARISSA, *La cultura política chilena y los partidos de centro*, Fondo de cultura económica, 1998.
- AGHON, GABRIEL, *Descentralización fiscal en América Latina*, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1996-1997.
- AHUMADA, CONSUELO, “Reformas del Estado y políticas de salud en Colombia: Un enfoque de salud internacional”, en *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1999, p. 291.
- AJA, ELISEO, “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en *Informe sobre el gobierno local*, Fundación Carlos Pii Suayer, Madris, 1992.
- ALMOND, GABRIEL, *Política comparada*, Editorial Tecnos, Madrid, 1982.
- ARAUJO NOGUERA, ALVARO, “Proyecto de Ley No. 248 de 1992”, en *La reforma de seguridad social en la salud*, Tomo II, 1992, p.114.
- ARRIAGADA, GENARO, *Hacia un big-bang del sistema de partidos*, Editorial Los Andes, Santiago de Chile, 1997.
- , *Por la razón o la fuerza bajo Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 1998.
- BAEZA, RODRIGO, “La Contraloría General de la República”, en *Estudios Municipales*, Santiago de Chile, 1994.
- BAQUERO, ÁNGEL MARÍA, *Entrevista*, Acacias, 1998.
- BARAHONA, PABLO, “La política económica del régimen militar”, en *Análisis crítico del régimen militar*, Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile, 1998.

- BERMEO, NANCY, "Civil Society and Scarcity in Third Wave Democracies", en *Congreso anual de la asociación de ciencia política de Estados Unidos*, Nueva York, septiembre de 1994.
- BUENO, XIMENA, *Entrevista*, Tuluá, octubre 18 de 1998.
- CALDERÓN, FERNANDO *et al.*, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", en *Revista paraguaya de sociología*, No. 77, 1990, p. 17.
- CAMPO, FRANCISCO, *Entrevista*, Barrancabermeja, 1997.
- CASTAÑEDA, VLADIMIR, *Entrevista*, Facatativá, 1998.
- CAVALLO, ASCANIO, *La historia oculta del régimen militar*, Editorial Grijalbo, Santiago de Chile, 1997.
- CAVALLO, ASCANIO *et al.*, *La historia oculta de la transición*, Editorial Grijalbo, Santiago de Chile, 1998.
- COLLIER, DAVID, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1985.
- , "Democracy with Adjectives: Strategies for Avoiding Conceptual Stretching", en *Congreso de la asociación de estudios latinoamericanos*, Washington, septiembre de 1995, p.10.
- CONAGHAN, CATHERINE *et al.*, "Business and the Boys: The politics of Neoliberalism in the Central Andes", en *Latin American Research Review*, University of New Mexico, Albuquerque, 1990, p.5
- CORREA, ENRIQUE *et al.*, *Nociones de una ciudad que crece*, FLACSO, Santiago de Chile, 1998.
- CUNIL, NURIA, *Participación ciudadana*, CLAD, Caracas, 1992.
- CURBELO, JOSÉ LUIS, "Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina", en *Ciudad y territorio*, No.99, Vol. II, 1994.
- DAHL, ROBERT, *La poliarquía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1988.
- DE FRANCISCO, GONZALO, "La alternativa paramilitar", en *El Tiempo*, diciembre 2 de 1997, 6A.
- DELGADO, ADRIANA *et al.*, *Constitución, convivencia social y participación ciudadana*, Pontificia Universidad Javeriana, Unidad de estudios políticos y relaciones internacionales, Bogotá, 1992.
- DEMY, MICHEL, "Guatemala", en *Las fuerzas políticas en América Central*, Fondo de cultura económica, México, 1994.
- DEYO, FREDERIC, "Economic Policy and the Popular Sector", en *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- DOONER, PATRICIO, *Iglesia, reconciliación y democracia*, Editorial Andante, Santiago de Chile, 1989.

- ECHANDÍA, CAMILO *et al.*, *Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.
- El Espectador*, “Inversión, ¿a dónde va la plata?”, Bogotá, p. 4B.
- El País*, “Lagos: la transición aún no ha terminado”, España, 19 de enero de 2000, última edición.
- El Tiempo*, diciembre 7 de 1997, Bogotá, 6A.
- , agosto 16 de 1998, Bogotá, 8A.
- , “Embargo al Cauca, ¿ la mecha de una bomba fiscal?”, agosto 20 de 1999, Bogotá, p. 11B.
- , “Venpermuto departamento”, julio 23 de 1999, Bogotá, p. 7A.
- , “Workers in an Integrated World”, marzo 8 de 2000, Bogotá, p. 6A.
- , “Colombia ocupó el primer lugar en L. A según encuesta de la OMS”, 25 de junio de 2000, Bogotá.
- EVANS, PETER, *Dependent Development: The Alliance Multinational, State and Local capital in Brazil*, Princeton University Press, Neww Jersey, 1979.
- FERNÁNDEZ, MARIO, *El sistema político chileno: Características y tendencias en Chile de los noventa*, Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 1998.
- FREI, EDUARDO, *Discurso presidencial anual*, mayo de 1999.
- GAITÁN PAVÍA, PILAR *ET AL.*, *Poder local: Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.
- GAMBOA, JORGE, *Entrevista*, noviembre 13 de 1998.
- GARCÉS, MIGUEL ÁNGEL, *La salud: Insumo para el informe de desarrollo humano de Guatemala*, mimeografía, 1999.
- GEREFFI, GARI *ET AL.*, *Manufacturing Miracles: Paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- GIRALDO, CÉSAR, “Crísis fiscal y financiera”, en *Portafolio*, octubre 25 de 1999, p.30.
- GÓMEZ, NICANDRO, *Entrevista*, Facatativá, diciembre 21 de 1998.
- GUILLAUDAT, PATRICK, *Los movimientos sociales en Chile 1973 -1993*, Ediciones Lom, Santiago de Chile, 1998.
- GURRIERI, ADOLFO, “Vigencia del Estado planificador en la crisis actual”, en *Revista de la CEPAL*, No. 31, 1987, p. .39..
- HABERMAS, JURGEN, *Crisis de la legitimación en el capitalismo tardío*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

- , *Teoría de la acción comunicativa*, Editorial Taurus, Madrid, 1987.
- HAMMERGREN, LINN, “Quince años de reforma judicial en América Latina. ¿Dónde estamos y por qué no hemos progresado?”, en *Sistema interamericano de información jurídica*, OEA.
- , “El ciudadano en el centro de la justicia penal”, en *Contribuciones*, No. 3, 1996.
- HERNÁNDEZ, HERNANDO, *Entrevista*, Barrancabermeja, 1997-1998.
- HUERTA, MARÍA ANTONIETA, *Otro agro para Chile: La reforma agraria*, CISEC: CISOC, Santiago de Chile, 1997.
- , “Reflexiones sobre democracia participativa”, en *Persona y Sociedad*, 1997.
- , “Descentralización y salud en Chile en los noventa”, en *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1999.,
- HUNNEUS, “Problemas de la participación política en América Latina”, en *Contribuciones*, No. 01, 2000, p. 103.
- HUNTINGTON, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.
- La República*, “No se nacionalizará la deuda territorial”, febrero 25 de 2000, Bogotá, p. 11B.
- , “Colombianos cada vez más pobres”, marzo 8 de 2000, Bogotá, p. 6A.
- LEAL, ANTONIO, *El crepúsculo de la política*, Ediciones Lom, Santiago de Chile, 1996.
- LECHNER, NORBERT, *Los patios interiores de la democracia*, FLACSO, Santiago de Chile, 1996.
- , “Repensar el Estado democrático”, en *Desafíos del Estado en los años noventa*, CPU/CINDE/CIDEPLAN/FLACSO, Santiago de Chile, 1991.
- , *Reflexión acerca del Estado democrático*, FLACSO, Santiago de Chile, 1993.
- LIRA, ELIZABETH, *Psicología de la amenaza política y del miedo*, Instituto latinoamericano de salud mental y derechos humanos, Santiago de Chile, 1981.
- LORA, EDUARDO, “¿Han valido la pena las reformas estructurales?”, en *La República*, noviembre 14 de 1997, Bogotá, p.10A.
- MAIRA, LUIS, *Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX*, Ediciones Lom, Santiago de Chile, 1998.

- MANZETTI, L, "The Politics of Privatization and Deregulation in Latin America", en *Conferencia Latin America 2000*, Texas, noviembre de 1993.
- MARTIN, MARÍA PÍA, "Integración al desarrollo: Una visión de la política social", en *Chile en los noventa*, Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 1998.
- MACPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- MENJURA, ENRIQUE, *Entrevista*, Acacías, febrero 19 de 1998.
- NEME, MARIO EVAN, "Plan de desarrollo del municipio", en *Gaceta*, p.4.
- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO, *Teoría y práctica democrática*, Editorial Andante, Santiago de Chile, 1986.
- NUM, JOSÉ, *Ensayos sobre la transición democrática*, Editorial Puntosur, Buenos Aires, 1987.
- O'DONELL, GUILLERMO, "Contrapuntos", en *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Editorial Paidós, México, 1997, p. 21.
- ORTEGA, LUIS, "La garantía institucional y las competencias locales", en *Informe sobre el gobierno local*, Fundación Carles Pii Sunyer, Madrid, 1992.
- OSBORNE, DAVID, *La reinención del gobierno*, Editorial Paidós, Barcelona, 1994.
- PAREJO, LUCIANO, "La autonomía local en la Constitución", en *Tratado de derecho municipal*, Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1989, p. 51.
- , "Garantía institucional y autonomía locales", en *Tratado de derecho municipal*, Editorial Civitas, Madrid, 1989a, p. 51.
- PARKER, CRISTIAN, "El aporte de la iglesia a la sociedad chilena bajo el régimen militar", en *Panorama*, 1998.
- PARRADO, DANIEL, *Entrevista*, Barrancabermeja, julio 17 de 1997.
- PASQUINO, GIANFRANCO, *Manual de ciencia política*, Ariel, Madrid, 1992.
- Portafolio*, "Informe de planeación nacional", marzo 12 de 1998, Bogotá, p. 4.
- , "Sector privado adelantó pagos", octubre 8 de 1999, Bogotá, p. 11.
- , "Inversión reducida en el 2000", octubre 20 de 1999, Bogotá, p. 7.
- , "Desempleo se trepó al 20,1 por ciento", octubre 22 de 1999, Bogotá, p. 6.

- , “Los compromisos con el FMI”, noviembre 10 de 1999, Bogotá, p. 9.
- , “Transferencias municipales caen en \$200.000 millones”, noviembre 18 de 1999, Bogotá, p. 10.
- PORTANTIERO, JUAN CARLOS, *Argentina: La democracia y la creación de rutinas institucionales*, CLADE, Buenos Aires, 1985.
- Revista Instituto Indigenista Nacional*, Guatemala, 1970, p. 70.
- Revista Nueva Sociedad*, “Falsas expectativas ante la descentralización”, No 104, 1985, pp. 118-126.
- Revista Qué pasa*, “Por dónde van las modernizaciones”, No 454, 1979-1980.
- ROSALES, MARIO, *Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1998.
- ROSALES, OSVALDO, “El neoestructuralismo en América Latina”, en *Pensamiento iberoamericano*, No. 14, julio-diciembre de 1988.
- ROSEN, FRED, “Argentina Under Menem: The Aesthetics of Domination”, en *Free Trade and Economic Restructuring in Latin America*, Monthly Review Press, New York, 1995, p. 255.
- SARABIA, HENRY, *Entrevista*, Facatativa, diciembre 20 de 1998.
- SMITH, DAVID, “Limits on a Semiperipheral Success Story? State Dependent Development and the Prospects for South Korean Democratization”, en *Semiperipheral States in the World Economy*, Greenwood Press, Connecticut, 1990.
- SUNKEL, OSVALDO, “El neoliberalismo versus el neoestructuralismo en los años noventa” en *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1990.
- , *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- TIRONI, EUGENIO, *Autoritarismo, modernización y marginalidad*, SUR, Santiago de Chile, 1991.
- , *El régimen autoritario*, Ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1998.
- TOMASSINI, L., “La gobernabilidad en América Latina”, en *Síntesis*, No 25, 1996, p. 50.
- TORRES RIVAS, E., “Los desafíos de la participación democrática: América Latina y el año 2000”, en *Síntesis*, N° 25, 1996, p. 199B.
- TORUÑO, RODOLFO, *Inforpress Centroamericana*, No 932, Guatemala, 1991.
- TOURAINÉ, ALAIN, *El regreso del sujeto*, Editorial Paidós, México, 1980.
- ¿Qué es la democracia?*, Madrid, 1994.

- UMAÑA, LUIS, *Entrevista*, Barrancabermeja, diciembre 3 de 1998.
- VALENZUELA, ARTURO, *El quiebre de la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile, 1998.
- VALENZUELA, JUAN, *Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 1997.
- VARGAS VELÁSQUEZ, ALEJO, *Participación social, planeación y desarrollo*, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.
- VELÁSQUEZ, HERNANDO, *Entrevista*, Acacías, noviembre 20 de 1998.
- VELÁSQUEZ, RICARDO, *Entrevista*, Acacías, noviembre 20 de 1998.
- VILAS, *Latinoamérica en el nuevo orden mundial*, UNAM, México, 1994.
- WALDMAN, PETER, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", en *Veinte tesis políticas y un corolario de cierre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- , "Anomia: Intento de rehabilitación de un concepto que ha caído en descrédito", Universidad de Augsburg, 1998.
- WEINER, ELIZABETH, "The Latin Revolution Has Ivy League Roots", en *Business Week*, junio 15 de 1992, p. 54.



El texto que presentamos al público *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, constituye uno de los aportes más importantes para el conocimiento de esta temática regional que se ha producido. Uno de los problemas que hemos tenido que enfrentar a la hora de apoyar los distintos procesos de descentralización es la inexistencia de información comparativa que nos ofrezca bases sólidas para contribuir en el diseño de políticas efectivas de descentralización y cooperación horizontal, además de la asistencia técnica que suelen solicitar los países. De allí la importancia de este trabajo que reúne la evaluación de los procesos de descentralización en tres países y cuya lectura permite encontrar nuevas ideas y evidencias sobre lo que realmente está sucediendo en este terreno en la región.



Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales