

La transferencia de facultades en Colombia desencadenó 25 años de democratización

Las reformas cambiaron el rostro de las ciudades pero los servicios clave se quedaron sin los fondos necesarios



CREDIT: REUTERS/ALBERO LOPERA

El presidente de Colombia Álvaro Uribe gesticula durante una reunión con el secretario de Comercio de los Estados Unidos, Carlos Gutiérrez. Uribe ordenó un asalto a un campamento de las FARC en Ecuador en abril de 2008 que provocó las protestas de otros gobiernos latinoamericanos.

POR ANA MARÍA BEJARANO

CON TODO Y LA LARGA BATALLA QUE SOSTIENE CONTRA LOS capos del narcotráfico y la lucha entre facciones, Colombia ha instituido con éxito el sufragio directo de alcaldes y gobernadores en un proceso de democratización de 20 años que en 2008 todavía sigue transformando el rostro de la nación.

El paso a la elección directa de alcaldes y gobernadores ha tenido un impacto perdurable en la política colombiana. Con él, el sistema político se abrió a muchos grupos. Surgieron nuevos partidos políticos y movimientos con la promesa de hacer una limpieza en la administración pública, eliminar de raíz la corrupción, terminar con el gobierno de un solo hombre por parte de los alcaldes de las ciudades y la oferta de una mayor rendición de cuentas.

Antes, los alcaldes eran nombrados por los gobernadores estatales, que, a su vez, eran designados por el Presidente.

Pero estos cambios no son suficientes para que el proceso de descentralización pueda ser considerado como una transferencia de facultades. Los 32 departamentos de Colombia y sus ciudades gozan de pocas facultades, aunque dichos poderes se encuentran establecidos y ampliamente respaldados en la Constitución adoptada en 1991. Son pocos los impuestos que los departamentos y ciudades pueden recaudar. Sin embargo, los cambios realizados en un cuarto de siglo han sido impresionantes.

Un personaje municipal en la transferencia de facultades a las ciudades es Sergio Fajardo, profesor de Matemáticas que gozó de gran popularidad como alcalde de Medellín (de 2003 a 2007). Fajardo se enfocó en ayudar a los pobres construyendo infraestructura pública y facilitándoles el traslado cotidiano a sus lugares de trabajo y se le reconoce por el giro que dio a una ciudad antes considerada la más peligrosa de América Latina. Medellín ya no es vista como la capital de la droga de Sudamérica, en parte, gracias a Fajardo.

Ana María Bejarano, profesora adjunta de Ciencias Políticas en la Universidad de Toronto, fue profesora de Ciencia Política en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia.

forumfed.org

Hoy en día, la gente espera mucho más de las administraciones municipales que hace dos décadas. Esto se aplica por igual a las ciudades más importantes y a los numerosos centros urbanos de tamaño medio que han sufrido transformaciones considerables, principalmente a causa de los incentivos creados por la democratización y el poder creciente del orden de gobierno municipal.

La campaña de descentralización que tiene lugar en Colombia empezó a mediados de la década de 1980. Formó parte del retorno a la democracia de América Latina y fue resultado de las presiones para que disminuyera el tamaño de los gobiernos centrales. Marcó el inicio de una tendencia de toda la región al adelgazamiento y descentralización de los Estados.

El desarme de las distintas fuerzas

Los colombianos estaban hartos de décadas de guerra interna. La descentralización fue promovida como un medio para instaurar la paz entre las diversas facciones enfrentadas y como un incentivo para que depusieran las armas, a cambio de obtener poder en los gobiernos departamentales.

El ala derecha del Partido Conservador consideró que esta medida era provechosa para todos e inicialmente también fue considerada así por la extrema izquierda, representada por diversos grupos guerrilleros, particularmente el poderoso grupo rebelde conocido como las FARC.

El Gobierno del Partido Conservador del presidente Belisario Betancur (1982-1986) inició pláticas de paz con tres grupos guerrilleros en 1983. En este contexto, arrancó la propuesta para iniciar el proceso de descentralización. La descentralización — que pronto adquiriría rango constitucional en la Constitución de 1991— fue vista como un anzuelo para atraer a los grupos guerrilleros a la mesa de negociación y, por otros en el Congreso, como un medio para aumentar sus posibilidades políticas cuando los liberales retornaran al poder, como sucedió en 1986.

En 1998, el presidente conservador Andrés Pastrana inició una serie de conversaciones de paz con las FARC, de donde resultó la “zona desmilitarizada” para los rebeldes en Colombia. Pero en febrero de 2002, después de más de tres años de negociaciones, Pastrana dio por terminadas las pláticas tras una serie de fuertes

ataques guerrilleros de las FARC. Entonces, el ejército colombiano procedió a ocupar la zona desmilitarizada.

Las FARC respondieron con el secuestro de rehenes de tan alto nivel como la senadora colombiana Ingrid Betancourt a finales de febrero de 2002. Esta acción elevó el monto de la apuesta. Las ciudades a lo largo y ancho de la nación organizaron manifestaciones masivas contra los secuestros en las que participaron ciudadanos de todas las tendencias políticas y opiniones ideológicas.

El conflicto civil en Colombia fue un despliegue confuso de alianzas traslapadas. Los grupos guerrilleros y los llamados grupos paramilitares habían sido financiados durante años por el narcotráfico. Los cárteles de la droga colombianos llegaron a utilizar submarinos miniatura, con un costo de dos millones de dólares estadounidenses cada uno, para la entrega de cocaína.



CREDIT: REUTERS/REDA AMARILES

Una pancarta en Medellín hace un llamado a la libertad de la política colombiana Ingrid Betancourt, que fue secuestrada por las FARC en febrero de 2002.

Aunque muchos de ellos fueron capturados por la armada colombiana o la estadounidense, los submarinos que consiguieron evadirse pudieron llevar cocaína a México por un valor de 250 millones de dólares estadounidenses.

En la extrema derecha, los 26 000 miembros del grupo paramilitar AUC depuso las armas entre 2002 y 2006 a cambio de beneficios como la reducción de condenas. Pero después de la desmovilización, los grupos paramilitares fortalecieron sus redes de poder político y de control de las tierras.

Los elementos municipales encabezaron la reforma

Como en algunos otros países de América Latina, la descentralización en Colombia tuvo inicialmente un fuerte enfoque municipal. En 1985 fue aprobado un nuevo Estatuto de Administración Municipal y en 1986 se aprobó la elección directa de alcaldes.

Un financiamiento considerable del gobierno central alimentó el proceso de descentralización.

Juan Camilo Restrepo, ex ministro de Hacienda, declaró en 1998 que “cerca de una tercera parte del aumento en el gasto del gobierno central durante el periodo 1990-1998 se debió a las obligaciones adicionales acumuladas relacionadas con las transferencias territoriales, algunas establecidas en la Constitución, otras, derivadas del derecho ordinario”.

Hay quienes sostienen que la nueva Constitución redactada en 1991 por una Asamblea Constituyente electa cambió la dinámica del proceso de descentralización a una de transferencia

de facultades al otorgar a los gobiernos departamentales unas cuantas áreas constitucionales de competencia, aun cuando sus facultades impositivas se limitaron a impuestos sobre las bebidas alcohólicas, el tabaco y las loterías.

La Asamblea Constituyente que precedió a la Constitución de 1991 representaba múltiples minorías —incluyendo la izquierda, el movimiento indígena y la población cristiana no católica— que hicieron causa común con las facciones progresistas del Partido Liberal para implementar una apertura radical del sistema político colombiano.

Los cambios clave incluyeron la extensión del proceso de descentralización a los gobiernos regionales, y en 1991, por vez primera, los gobernadores fueron electos mediante sufragio popular.

La Constitución incluyó también normas que ordenaban que una proporción fija (y en aumento) del ingreso nacional se transfiriera a las entidades subnacionales para así garantizar que la descentralización política y la fiscal se llevaran a cabo de manera simultánea. Esto ha suscitado un debate considerable, en el que algunos atribuyen los déficits fiscales de finales de la década de 1990 a este esquema de distribución de ingresos.

La simplificación de las transferencias de ingresos

Una ley expedida en 2001 simplificó las transferencias de ingresos y rebajó drásticamente la proporción del ingreso nacional destinado de manera directa a los departamentos y municipios, de 46.5 a 37.2%. El debate sobre las transferencias continúa: el gobierno central busca reducirlas y la oposición defiende los logros consolidados por la Constitución de 1991. La discusión se ha centrado en las reglas para mejorar la distribución del ingreso más que en revertir el proceso de descentralización.

El proceso de descentralización ha tenido importantes consecuencias de largo plazo. Abrió el sistema a la participación de nuevos actores que antes quedaban excluidos y creó un escenario político efervescente a nivel departamental y local. Se han abierto nuevas oportunidades de participación popular, así como nuevas vías para promover las carreras políticas de líderes de otros lugares distintos a Bogotá, la ciudad capital. A partir de las reformas, muchos líderes han llegado al escenario político nacional después de haber empezado sus carreras políticas como alcaldes o gobernadores.

Sin embargo, no todo es positivo. Junto con la apertura del sistema político a nuevos participantes, algunas de las fuerzas políticas más nocivas (entre las que se cuentan traficantes de drogas, grupos paramilitares y los grupos guerrilleros que aún subsisten) aprovecharon al máximo los espacios políticos abiertos por la descentralización y se han enquistado como centros de poder.

Conforme aumenta lo que está en juego en las elecciones locales y departamentales, la violencia y la intimidación durante las contiendas electorales adquieren mayor intensidad. La autonomía del gobierno central recién adquirida por las unidades subnacionales no siempre ha servido al mejor interés de la gente sino de las elites departamentales, los políticos locales, o ambos. Asimismo, aun cuando los alcaldes y gobernadores cuentan ahora con una preparación académica superior a la de sus antecesores, existen informes perturbadores de mayor corrupción y abuso de fondos públicos. Pero hay signos positivos: gracias a la nueva responsabilidad electoral, las ciudades se han deshecho de los alcaldes impopulares. En términos generales, el balance parece inclinarse hacia el lado positivo.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 32]

COLOMBIA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 16]

Demandas de una rendición de cuentas

Todavía es causa de preocupación la suficiencia de los procedimientos para la rendición de cuentas que deben seguir los departamentos y las ciudades. El ex ministro de Hacienda Rudolf Hommes declaró en 2006 al destacado periódico de circulación nacional *El Tiempo* que “a partir de los cambios constitucionales de 1991 —que pusieron en manos de los gobiernos locales la facultad y la responsabilidad de tomar decisiones autónomas en los ámbitos de educación, salud y servicios básicos, junto con la transferencia de recursos

nacionales para que los gobiernos locales y departamentales pudieran cumplir de manera adecuada esas obligaciones [...]— la percepción generalizada era que hacían falta los mecanismos de control que garantizaran que alcaldes y gobernadores cumplieran esas responsabilidades constitucionales”.

Pero a pesar de las presiones internas, Colombia no tiene la clase de concentración territorial de identidades lingüísticas, étnicas o religiosas que pudiera amenazar con la escisión en el país. No existen grupos minoritarios con fuerza para oponerse a la estructura unitaria de gobierno o demandar un sistema federal. No obstante, el sistema de gobierno centralizado que ha prevalecido desde finales

del siglo XIX contribuyó significativamente a los conflictos internos que el país ha vivido durante muchas décadas.

Muchos expertos concuerdan en que, desde principios de la década de 1980, Colombia ha dado pasos espectaculares en la dirección correcta. Si los pasados 20 años han de servir de guía para el futuro, Colombia necesita continuar por el mismo camino hacia una estructura más profundamente descentralizada, donde los intereses, las identidades y las demandas de todos sus habitantes encuentren una expresión significativa a nivel nacional. 