

Viejo escenario, nuevos actores

**"Problemas y posibilidades
de la gestión municipal
en ciudades intermedias
en América Latina"**

*Luis Chirinos
Claudia Minoliti
Pedro Pérez
Humberto Vargas
Patricio Velarde
Fabio Velásquez
Darío Vergara*

Autores: Luis Chirinos, Claudia Minoliti, Pedro Pérez, Humberto Vargas,
Patricio Velarde, Fabio Velásquez, Darío Vergara

Primera Edición: CERES - CIUDAD- CIDAP - FORO - SUR - IIED

Copyright: CIUDAD

Quito, Ecuador, 1991

Portada: CIUDAD. Pieza de cerámica de Maite, Cuenca-Ecuador.

325.008

Ch 542p. Chirinos, Luis. Minoliti, Claudia. Pérez, Pedro. Vargas,
Humberto. Velarde, Patricio. Velásquez, Fabio. Vergara,
Darío.

Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la
gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina.

Quito. Ed. Ciudad- Ceres- Cidap-Foro-Sur- IIED

1991.160 p.

/GESTION MUNICIPAL//CIUDADES INTERMEDIAS/
/ DESCENTRALIZACION// DEMOCRACIA LOCAL/
/ GOBIERNOS LOCALES// AMERICA LATINA/

INDICE

● Presentación	9
● Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa.	
<i>Luis A. Chirinos S.</i>	11
1. Elementos para un marco teórico de la participación política	12
2. Una tipología de los conceptos de participación política	13
3. Algunas conclusiones	30
● La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina.	
<i>Claudia Minoliti</i>	
<i>Pedro Pérez</i>	37
1. Aspectos conceptuales	38
2. La gestión urbana local en los casos argentinos	41
3. Pensando en transformaciones	52
Bibliografía	56

● Un gobierno local municipal democrático: "No es necesaria la mano de un padrino"	
<i>Humberto Vargas</i>	57
1. Democracia y gobiernos locales: un nuevo escenario	57
2. Autonomía vs. redistribución administrativa territorial	59
3. Los modelos de gestión municipal	66
4. Los actores y la gestión municipal	79
5. Un modelo de gestión democrática	81
Bibliografía	86
● Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas.	
<i>Patricio Velarde</i>	87
1. Introducción	87
2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal	88
3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático	99
Bibliografía	102
● Democracia vs clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal	
<i>Fabio E Velásquez</i>	103
1. Descentralización y democracia	103
2. El clientelismo como modelo de gestión municipal	107
3. Las contradicciones del modelo	121
4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal	126
5. Gestión municipal y proyecto democrático popular	131
Bibliografía	133

●. Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile	
<i>Dario Vergara</i>	135
1. El municipio como forma de acción del Estado	136
2. La construcción política del municipio chileno	140
3. El modelo de gestión municipal	147
4. Los problemas del modelo de gestión municipal	150
5. Las formas de ciudadanía local	158

Democracia vs. clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal ²

1. Descentralización y democracia

Desde hace algunos años corren vientos de descentralización en América Latina. En varios países de la región han venido operando un conjunto de reformas al régimen municipal, orientadas a devolver a los gobiernos locales una serie de competencias hasta entonces acaparadas por el Estado Central y, de esa forma, contrarrestar lo que Lordello de Mello llamó el "síndrome de desmunicipalización" (LORDELLO DE MELLO, 1984).

Esta tendencia descentralista, cuyo ritmo y alcance son muy variados en los distintos países, ha planteado problemas conceptuales y políticos de muy

1 Sociólogo, Profesor de la Universidad del Valle (Cali, Colombia), Investigador de FORO NACIONAL POR COLOMBIA. Este trabajo ha sido discutido por el equipo de investigadores del proyecto arriba mencionado, conformado por las Sociólogas Rosalía Correa de Lourido y Esperanza González Rodríguez, por la Economista Jeanny Posso Quiceno y por el autor de este artículo.

2 Este trabajo recoge las conclusiones del estudio sobre Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia, como parte del proyecto colaborativo sobre el mismo tema, desarrollado en siete países de América Latina.

diversa índole sobre aspectos claves como la autonomía municipal, la descentralización del conflicto social, el papel del Estado en la generación de políticas de bienestar, la modernización del aparato estatal, etc. Uno de los debates más interesantes en ese sentido ha sido el planteado acerca de las relaciones entre descentralización y democracia. Los términos de la discusión han sido formulados de manera clara por De Mattos, quien en su artículo "¿La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?"(1989) critica las formulaciones de Borja acerca de la consustancialidad de los procesos de descentralización y democratización.

Según Borja, "la descentralización hoy parece ser consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y c) mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas" (BORJA, 1989, p.70 y ss.). Esta tesis se inspira en los trabajos de Tocqueville y Stuart Mill quienes ligan el desarrollo de la democracia moderna al fortalecimiento de los poderes locales. Para ellos, "descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos forman (...) un todo interdependiente" (ibid.).

La crítica de De Mattos se centra en la idea de inseparabilidad de los dos procesos, de la producción casi que automática de democracia una vez que se desatan mecanismos descentralizadores. En su opinión, tal idea supone que una transformación administrativa puede cambiar las bases estructurales del desarrollo capitalista. Y ello no es posible pues, como él mismo lo dice citando a Crozier, "no se puede modificar la sociedad por decreto" (DE MATTOS, 1989, p.10). En el actual contexto, lo local no es autónomo sino determinado por niveles superiores, incluso de orden internacional. Si se desea, por tanto, lograr objetivos de democratización, es preciso transformar esas bases estructurales. Y eso no puede ser obra de la descentralización. Esta no puede modificar sustancialmente las características esenciales del proceso de acumulación y distribución.

La descentralización, para que propicie la democracia y la igualdad, supone, según De Mattos, dos condiciones: de un lado, la autonomía local para que los procesos sociales locales no sigan necesariamente el modelo de los procesos de la sociedad en su conjunto; de otro, que las clases dominantes

locales compartan y avalen un proyecto político alternativo. En su opinión, ninguna de las dos se da en América Latina. La autonomía local no es viable en una sociedad cada vez más integrada a circuitos internacionales. En cuanto al proyecto alternativo, es difícil lograr un consenso progresista, más cuando se trata de sociedades diversificadas y en conflicto.

Así, pues, lo que la descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en un territorio nacional, pero no las bases políticas, sociales y económicas de ese poder. Descentralización y democratización pueden, entonces, correr caminos paralelos y nunca encontrarse. Su desarrollo obedece a lógicas distintas, lo que queda demostrado por algunas experiencias históricas según las cuales la descentralización ha afianzado el caudillismo personalista y la corrupción.

En Colombia, en medio de las múltiples lecturas de las que ha sido objeto la Reforma Municipal de 1986³, esta polémica tiene algunos antecedentes, especialmente en los trabajos de Restrepo (1988), Moreno (1988) Santana (1986, 1989) y Velásquez (1988, 1989 y 1990) sobre el significado y el alcance de esa Reforma.

Según Restrepo, las medidas descentralistas no hacen otra cosa que perpetuar el orden centralista, paternalista y servilista en las relaciones políticas entre la nación, los órdenes territoriales y la población. Se trata de una nueva regulación neoliberal de la sociedad por el Estado, introducida mediante el proceso descentralista en relación con la cuestión de la democracia política y el Estado autoritario colombiano (RESTREPO, 1988). Lo que ocurre es que se ha venido elaborando un "cuerpo ideológico descentralista" según el cual la descentralización se erige como el fundamento de la modernización democrática en Colombia. Esta idea se basa sin embargo en algunos postulados erróneos: en primer lugar, un fetichismo institucional, apoyado en una concepción funcionalista e instrumentalista del Estado, que lleva a pensar que con un retoque al aparato administrativo es posible resolver los conflictos sociales.

3 Esta Reforma, calificada como uno de los cambios institucionales más importantes del último siglo en Colombia, ordena la elección popular de los Alcaldes, establece el referéndum municipal, otorga un conjunto de competencias a los gobiernos locales, fortalece los fiscos municipales y define canales institucionales de participación comunitaria.

En segundo lugar, la reducción de la democracia a una cuestión de forma. La ideología descentralista no se cuestiona, según Restrepo, el carácter social de la Administración Pública. Finalmente, la reducción de la democracia a una cuestión de Estado, de participación en las instituciones estatales, totalmente ajena a la constitución de la sociedad civil.

Por lo demás, anota Restrepo, una mirada histórica y un examen detallado de la reforma del régimen municipal colombiano llevan a la conclusión de que se trata de mecanismos recortados, controlados verticalmente desde el Estado, que garantizan la permanencia de un régimen centralizado y paternalista, niegan la autonomía local y reducen el alcance de la participación.

Otros autores han formulado puntos de vista diferentes. Santana, por ejemplo, aceptando una serie de limitaciones de la norma, opina que la Reforma contempla "un conjunto de cambios favorables al desarrollo de los proyectos de ampliación de la democracia local y de fortalecimiento de la vida municipal" (SANTANA, 1986). En una reciente entrevista afirmó que "en Colombia existen claros mecanismos de descentralización que contribuyen al desarrollo y al fortalecimiento de las tendencias democráticas que pugnan por un desarrollo más igualitario, con la presencia de las comunidades y de organizaciones populares en la toma de decisiones"⁴. Hay, en ese sentido, una potencialidad democrática en la Reforma, que puede convertirse en realidad si los sectores sociales y políticos interesados en plasmar un proyecto democrático para Colombia le dan un sentido concreto a la Reforma e impiden que otras fuerzas (el Estado autoritario del que habla Restrepo) se apropien del proceso y de su destino.

La polémica continúa vigente y no podrá encontrar respuestas en el mero análisis exegético de las normas, sino en la interpretación de los procesos concretos que están viviendo las municipalidades. A ese respecto, el estudio sobre Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia ha aportado un rico material empírico no solamente para evaluar el alcance que han tenido las medidas descentralistas y de participación política y comunitaria, sino para entender los actuales modelos de gestión municipal, descubrir sus cuellos de botella más protuberantes e imaginar modelos alternativos que contemplen como eje de referencia la democratización de las instituciones políticas locales y nacionales.

4 Ver Revista **Intercambio**, Número 2, Mayo-Julio de 1990.

Este trabajo recoge los resultados de dicho estudio⁵ y examina tres aspectos de la gestión municipal: sus rasgos centrales en las tres ciudades estudiadas, las limitaciones de ese tipo de gestión y, finalmente, los componentes de un modelo alternativo de gestión local.

2. El clientelismo como modelo de gestión municipal

La gestión municipal puede ser entendida como "el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo. Para tal efecto, los gobiernos locales toman una serie de decisiones sobre la orientación del gasto público a la luz de una diversa gama de criterios que pueden ir desde el capricho individual del Alcalde o de un determinado jefe político hasta los planes y programas de desarrollo y/o de inversión" (VELASQUEZ, 1989).

Estas decisiones, por supuesto, no son meramente técnicas sino que obedecen también al juego de influencias de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local. Esto le confiere un marcado carácter político al proceso de gestión, en razón del cual ésta debe asegurar un permanente equilibrio entre la reproducción de la hegemonía política de los grupos dominantes locales y el mantenimiento de su legitimidad. La búsqueda de ese equilibrio lleva a conductas diferentes según el estado de las relaciones de fuerza en la sociedad local: unas veces será posible imponer proyectos por encima de los intereses de los sectores populares; otras, será preciso desarrollar acciones concretas en beneficio de estos últimos a fin de ganar su apoyo político o de disminuir los niveles de tensión social.

En ese sentido, el análisis de la gestión es muy complejo pues debe incorporar los componentes técnico-administrativos (estudio de competencias y de recursos humanos, fiscales e institucionales), y las dimensiones políticas del proceso, incluidas las relaciones de la municipalidad con otros

5 Ver VELASQUEZ Fabio, CORREA DE LOURIDO, Rosalía, GONZALEZ, Esperanza y POSSO Jeanny, **Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia**, Informe Final Fase I, Fundación Foro Nacional por Colombia, Cali, 1989, 133 p.

Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de Colombia, Informe Final Fase II, Fundación Foro Nacional por Colombia, Cali, 1990, 122 p.

niveles de la administración estatal. La combinación de estos elementos genera un determinado modelo de gestión municipal, cuyo eje articulador es el tipo de relaciones políticas dominantes. Dicho modelo puede ser examinado en torno a cuatro dimensiones básicas: la descentralización y sus efectos sobre la estructura municipal; la autonomía municipal; la gestión de las necesidades ciudadanas; y, finalmente, el papel de los actores sociales y políticos.

2.1 Descentralización y estructura municipal

La entrega de competencias a los gobiernos locales es probablemente el signo distintivo de las reformas municipales en algunos países de América Latina y el que, como ya se vió, ha suscitado mayores polémicas. En Colombia ese proceso descentralista es aún más relevante si se tiene en cuenta el carácter marcadamente centralista de su organización estatal (VELASQUEZ, 1986; GONZALEZ, 1989). En efecto, la Constitución de 1886, aún vigente, perfiló una organización del Estado bajo el principio de "centralización política y descentralización administrativa". Las grandes decisiones políticas quedaron en manos del Estado Central, mientras que los Departamentos y los Municipios fueron definidos como niveles de la administración pública en sus respectivas jurisdicciones.

Las reformas constitucionales subsiguientes, especialmente las de 1936 y 1968, le fueron entregando al Estado Central las pocas competencias que aún estaban en manos de las municipalidades (policía, salud, educación, construcción de escuelas, saneamiento ambiental) dándole un gran poder de decisión y de intervención directa en la vida de los Municipios, pero al mismo tiempo obligándolo a crecer en número de funciones y de cargos hasta volverlo ineficiente y corrupto. Las administraciones municipales, por su parte, se fueron convirtiendo en instrumentos de control político y de reproducción de los partidos liberal y conservador, ajenas a las grandes decisiones nacionales, incluso las relacionadas con sus respectivas sociedades locales.

Uno de los cambios importantes introducidos por la Reforma Municipal de 1986 fue precisamente devolverle a los gobiernos locales un conjunto de atribuciones que, se supone, son de su fuero, para darle una cierta autonomía administrativa y convertirlo en agente gestor de programas de bienestar local.

En ese sentido, le fueron asignadas responsabilidades en materia de agua potable y saneamiento básico, salud y educación (construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones), asistencia técnica agropecuaria, adjudicación de baldíos, desarrollo rural integrado, desarrollo urbano (adecuación de terrenos para programas de vivienda popular), obras públicas (parques y puertos), tránsito y transportes e infraestructura vial.

Estas normas implican necesariamente una transformación de los gobiernos locales al colocarlos como responsables directos de la ejecución de programas y de inversiones en una serie de ámbitos hasta ahora manejados por el Gobierno Nacional. Las municipalidades han tenido que asumir progresivamente⁶ nuevas competencias y deberán en consecuencia modificar sus estructuras orgánicas no solo para adecuarlas a esa nueva situación, sino para darle cabida a la iniciativa ciudadana.

Sin embargo, dicha transformación ha sido tan sólo parcial y se ha dado a un ritmo y con un alcance determinados por una premisa fundamental: mantener por parte de las fuerzas sociales y políticas dominantes el control del poder local e impedir en consecuencia el acceso de las clases subalternas a las decisiones municipales. Es esa la conclusión que deja el análisis de los cambios administrativos ocurridos en las tres ciudades estudiadas. En efecto, mientras el Estado central tuvo en sus manos esas competencias, los gobernantes locales de turno se limitaron a realizar pequeñas obras, a mantener una nómina municipal acorde con los compromisos burocráticos adquiridos con los distintos grupos políticos y a utilizar sus "influencias" en los gobiernos departamental y nacional para atraer hacia su ciudad algunas de sus inversiones. La estructura orgánica de las respectivas municipalidades no variaba sino a tenor de exigencias mínimas de modernización del aparato administrativo y de las conveniencias burocráticas en un determinado momento.

Después de la Reforma Municipal, la situación ha cambiado tan solo parcialmente: las municipalidades han asumido algunas competencias, sobre todo en materia de servicios públicos, mataderos, aseo y obras públicas. Las demás, relacionadas generalmente con inversiones o gastos sociales, no han sido acogidas plenamente.

6 Algunas de estas competencias quedarán definitivamente en manos de los Gobiernos Locales en 1992.

La estructura administrativa de las municipalidades ha sido reformada, de manera que hoy existen estructuras más complejas, nuevos cargos, redefinición de funciones, etc. Pero tales reformas no necesariamente han sido llevadas a cabo para acogerse a las nuevas obligaciones derivadas de las normas descentralistas, sino con un propósito más general de adecuar esa estructura a las nuevas circunstancias económicas y sociales de cada ciudad o de crear nuevas dependencias que permitan un crecimiento y una redistribución de los funcionarios municipales a tenor de los intereses burocráticos de los partidos tradicionales.

El criterio dominante en estos cambios ha sido la pervivencia del control ejercido secularmente por los partidos tradicionales sobre el aparato político municipal. Dicho control garantiza su reproducción política por la vía del clientelismo, sea mediante la repartición del gasto público (auxilios y becas, obras e inversiones), sea por medio de la asignación de cuotas burocráticas. Así, son asumidas aquellas competencias que dejan una ganancia política mediante la entrega de auxilios o la destinación de inversiones hacia ciertas zonas con un determinado potencial electoral o con un electorado cautivo. Igualmente, las reformas al aparato municipal subordinan los criterios de racionalidad, eficacia y funcionalidad a los de negociación burocrática o pago de favores electorales con empleos públicos. En ese sentido, la municipalidad continúa siendo un objeto de apropiación patrimonialista y un instrumento para alimentar las clientelas.

Se han desplegado sin embargo nuevas estrategias de control, entre las cuales la retórica participativa ocupa un lugar de privilegio. En efecto, en dos de las tres ciudades los Alcaldes han incluido en las reformas administrativas algunos de los mecanismos de participación establecidos por la Reforma Municipal (participación de representantes de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos y reglamentación de las Juntas Administradoras Locales). Pero esos mecanismos han sido incorporados cuidando que se ejerza sobre ellos un estricto control por parte del Estado y de los partidos liberal y conservador. Cuando esto no es posible, simplemente se busca la manera de que no operen y de impedir que los sectores populares los conviertan en instrumento de representación de sus exclusivos intereses. Los mecanismos devienen así letra muerta, aparatos formales que jamás cumplen su función de canalizadores de la iniciativa ciudadana. Lo único que queda es la retórica participativa, el discurso legitimador, la palabra vacía.

2.2 La autonomía como utopía

Trasladar competencias a los gobiernos municipales significa transformar las relaciones entre éstos y el Gobierno Nacional en el sentido de una mayor autonomía, entendida como la capacidad de planificar, programar, decidir y ejecutar acciones concretas de impacto colectivo sin la intervención de agentes distintos a los que conforman la base social y política de la vida municipal. La autonomía implica, entonces, que la acción de otros niveles de gobierno (departamental, regional y nacional) se someta a las orientaciones y criterios del gobierno local.

Concebida así, la autonomía tiene un carácter fundamentalmente político y no únicamente administrativo y fiscal, puesto que implica decisiones que afectan las relaciones de poder vigentes, tanto en términos de las fuerzas sociales y políticas locales como de las relaciones entre la municipalidad y otros niveles del aparato estatal.

El ejercicio de la autonomía está estrechamente relacionado con la cuestión de la exclusividad de las competencias. A ese respecto, han dominado dos interpretaciones (TAMAYO, 1988): según la primera, a los municipios les corresponde cumplir solo aquellas funciones que expresamente la ley les define y señala. La segunda plantea que los municipios pueden ocuparse de todas aquellas actividades que la ley no les prohíbe. En este caso, el ámbito de acción municipal es mayor y, hasta cierto punto, menos preciso.

En Colombia, esta segunda interpretación prevaleció hasta que fueron expedidas, en 1986 y 1987 las normas descentralistas. Los gobiernos municipales ejercían algunas funciones y prestaban los servicios de acuerdo con su capacidad económica (bastante reducida, sobre todo en el caso de los pequeños municipios) y con la voluntad y la conciencia de sus respectivos gobernantes (Alcalde y Concejales), muy determinada por intereses político-electorales. Actualmente, la ley señala a las municipalidades una serie de ámbitos de su exclusiva responsabilidad y les entrega recursos adicionales para que puedan actuar. Así, se han clarificado las responsabilidades municipales y se han propiciado las condiciones para una mayor autonomía local.

Hay, sin embargo, una brecha entre la norma y la realidad. A pesar de que las municipalidades han venido asumiendo algunas competencias, son más

fuerzas los lazos de dependencia con respecto al gobierno departamental y, sobre todo, nacional. En efecto, en términos administrativos, las entidades nacionales mantienen de hecho un buen número de atribuciones en materias como saneamiento ambiental, vivienda, desarrollo urbano, protección de la niñez, asistencia técnica agropecuaria, etc. Los institutos descentralizados como el INDERENA, encargado de la protección del medio ambiente, el ICT, gestor de programas de vivienda popular, el ICBF, responsable de las políticas de bienestar familiar y protección infantil, el INCORA, encargado de los programas de reforma agraria, otros institutos descentralizados⁷ y, en general, las entidades de orden nacional siguen jugando un papel protagónico en el desarrollo de programas a escala local. Incluso en una de las ciudades la Administración Municipal ha venido entregando el manejo de algunos servicios a Empresas departamentales.

En el campo económico la dependencia es igualmente notoria, pues, como se verá luego, las municipalidades no han logrado elevar en términos relativos sus ingresos propios debido a problemas de evasión fiscal y de baja capacidad (o voluntad) de recaudo. Así, su capacidad de gasto e inversión depende de las transferencias departamentales y nacionales. Esta tendencia se ha visto acentuada por la aplicación de las normas introducidas por la Reforma Municipal, que aumentan esas transferencias mediante un incremento del porcentaje del Impuesto del Valor Agregado (IVA) cedido a los municipios. El mecanismo del crédito es igualmente vinculante, sobre todo en materia de créditos para el desarrollo urbano, otorgados por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, del Banco Central Hipotecario.

La escasa autonomía local también se refleja en el campo de las decisiones políticas. Los Alcaldes, por ejemplo, deben someter todos sus actos administrativos a revisión del Gobernador del Departamento. Las Administraciones Municipales no tienen ingerencia en ciertas decisiones que afectan directamente la vida local: las tarifas de los servicios públicos, por ejemplo, son definidas por la Junta Nacional de Tarifas y no por las Empresas de Servicios de cada ciudad; el porcentaje de cesión del IVA es determinado por el

7 Los establecimientos públicos descentralizados de orden nacional son organismos públicos dependientes directamente de los Ministerios, que cumplen tareas en determinados campos de la administración. Aunque se les llama descentralizados, siguen siendo entidades nacionales que intervienen activamente en todo el territorio colombiano. Cumplen más bien un papel de desconcentración de funciones de los Ministerios.

Congreso Nacional; el gobierno nacional puede retener parte de esta cesión si la municipalidad ha incumplido sus obligaciones económicas con otras entidades públicas; los márgenes de las tasas impositivas de los impuestos locales son definidos nacionalmente; la ingerencia del municipio en la educación escolar es prácticamente nula en lo relativo a contenidos curriculares, políticas pedagógicas, etc. Y, sobre todo, las entidades nacionales que desarrollan programas de inversión en las ciudades, en vez de consultar y coordinar esos programas con los planes municipales, toman sus decisiones independientemente. Esto implica descoordinación, duplicidad de esfuerzos y uso inadecuado de los recursos. Más aún, cuando las municipalidades solicitan a esas entidades su intervención, la respuesta que generalmente obtienen de ellas es que tal intervención queda sujeta a la disponibilidad presupuestal de los organismos centrales.

Tres factores han propiciado la permanencia de esos lazos de dependencia: en primer lugar, la envergadura de las necesidades de la población. Su magnitud en algunas ciudades desborda ampliamente la capacidad económica y administrativa de los gobiernos locales y genera una brecha entre las necesidades y los recursos (VELASQUEZ, 1990), que solo puede ser eliminada mediante una política de endeudamiento o mediante la intervención directa de inversiones de orden nacional. En el primer caso, se requiere de un fisco sólido y de unas proyecciones de ingresos propios alentadoras, lo que no es el caso por lo menos en las ciudades estudiadas. En el segundo, los lazos de dependencia, en vez de romperse, se fortalecen.

Un segundo factor es la inexistencia de una clara definición sobre exclusividad de competencias, en particular antes de la Reforma de 1986. Tal indefinición generaba ambigüedades sobre los ámbitos de intervención de cada uno de los niveles de gobierno y, en consecuencia, propiciaba la descoordinación, cuando no la costumbre de las administraciones municipales de esperar a que las entidades de orden nacional resolvieran los problemas de la ciudad. El nuevo estatuto de descentralización, aunque define competencias municipales, no es absolutamente explícito en lo relativo a su exclusividad. En efecto, si bien establece, por ejemplo en lo relativo al sector agua potable y saneamiento ambiental, que "corresponde a los Municipios la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público y plazas de mercado" y que los entes nacionales hasta ahora encargados de esa función serán suprimidos, sin embargo a renglón seguido otorga a los Departamentos la posibilidad de concurrir a la

prestación de esos servicios y crea en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, con la función de "elaborar y proponer planes y programas generales en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico" y otras similares (Decreto-Ley # 77 de 1987). Hay, pues, en la definición de la norma el propósito de mantener en manos del gobierno nacional una cierta capacidad de ingerencia en las competencias municipales y, por tanto, de impedir un alto nivel de autonomía local.

Finalmente, hay un factor que se ubica en el plano de la cultura político-administrativa y que podría denominarse el "ethos centralista" que inspira la conducta de los gobernantes y que se opone a la consolidación de un "ethos autonomista". En pocas palabras, se trata de la idea de que el Estado Central es el agente de resolución de los problemas, sobre todo si éstos implican grandes erogaciones fiscales. Los municipios son apenas beneficiarios de los programas departamentales y nacionales, razón por la cual no deben preocuparse por planificar el desarrollo local ni mucho menos por imaginarse formas de aumentar los ingresos propios. Como elemento cultural, su tradición es secular y, por tanto, su modificación constituye una meta de largo aliento. La prevalencia de un "ethos autonomista", de iniciativa local para la solución de los problemas de la población no depende, en ese sentido, de la existencia de una norma sino de la interiorización, por parte de gobernantes y de la población en general, de nuevos valores y conductas políticas que privilegien la iniciativa local frente a la condición de subordinación y dependencia.

Por ahora, la autonomía local sigue haciendo parte de las utopías municipalistas que pretenden combatir la omnímoda y omnipresente figura del Estado central.

2.3 La gestión clientelista de las necesidades

No basta tener competencias propias y una estructura administrativa más o menos acomodada a las nuevas circunstancias socioeconómicas de la ciudad y al nuevo régimen municipal. La gestión local involucra otros insumos, específicamente el recurso humano y financiero, para dar respuesta a las necesidades ciudadanas. De esos factores depende en parte la capacidad de generar y ejecutar proyectos, así como la orientación que asume dicha gestión.

Pero la gestión depende igualmente del tipo de necesidades que pretende satisfacer, pues la magnitud del esfuerzo de la municipalidad se mide en relación con ellas. A ese respecto, se puede clasificar esas necesidades en función de dos criterios: tomando como base su escala, se puede distinguir entre macronecesidades y micronecesidades (VELASQUEZ, 1990). Las primeras aparecen como problemas del conjunto de la ciudad o de sectores urbanos que requieren grandes inversiones o programas de gran envergadura que, incluso, pueden superar el ámbito municipal (déficits de servicios, problemas ambientales, desempleo, etc.). Las segundas aparecen en ámbitos sectoriales o territoriales más reducidos, de menor cobertura y comprometen, por tanto, un menor volumen de recursos (infraestructuras y equipamientos locales, vías, servicios sociales, etc.).

En otro plano, tomando como base el sujeto de las necesidades, puede distinguirse entre necesidades sociales y necesidades urbanísticas. Las primeras emanan fundamentalmente de las condiciones de reproducción social de la población (calidad de vida, empleo, educación, salud, recreación, etc.), mientras que las segundas se refieren a los soportes materiales necesarios para la vida de las gentes en la ciudad (equipamientos, infraestructuras, espacios construidos, etc.).

Las ciudades estudiadas vienen experimentando, aunque con grados y ritmos diversos, un proceso de segregación interna, de diferenciación social muy marcada, similar al que padecen los grandes centros urbanos del país. La configuración de "dos ciudades" dentro de la ciudad es evidente, a juzgar por el incremento de los déficits de vivienda, equipamientos y servicios públicos en ellas. En ese contexto, tienen un gran peso las macronecesidades urbanísticas (saneamiento ambiental, cobertura y calidad de los servicios, vías y transporte) y las micronecesidades sociales (equipamientos educativos y de salud, vías barriales, zonas verdes). Con menor peso, aunque no por ello menos importantes, aparecen las macronecesidades sociales (especialmente de vivienda y empleo). Algunas de ellas escapan al control del aparato local, por ejemplo, el empleo. Este es un ámbito de intervención nacional mediante las políticas macroeconómicas y los planes de desarrollo económico. La acción de los gobiernos locales se limita a la definición de estímulos para la localización de actividades generadoras de empleo en el área de su jurisdicción.

Pero, en general, las restantes caen dentro de los ámbitos de competencia municipal, por lo menos después de expedidas las normas sobre descentralización. Ahora los gobiernos locales cuentan supuestamente con competencias y recursos para enfrentar buena parte de ellas. La situación, sin embargo, no es óptima en términos de recursos. En efecto, desde el punto de vista fiscal, existen limitaciones evidentes: aunque las medidas de fortalecimiento fiscal (Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986) han determinado un aumento real de los ingresos en las tres ciudades, la capacidad de generación de ingresos propios es cada vez menor. Los rubros más dinámicos son el de transferencias y el de deuda pública y es poco el esfuerzo de las autoridades por dinamizar los recaudos de impuestos, sobre todo el predial y el de Industria y Comercio, los dos más importantes como fuentes de entradas.

Por otra parte, siguen teniendo mucho peso los gastos de funcionamiento, especialmente en el rubro de servicios personales, lo que significa que buena parte de los ingresos se gastan en el pago de una nómina que crece año tras año, como forma de pagar ciertos favores electorales. Y en lo que respecta a las inversiones, o bien son de tal magnitud que desbordan la capacidad económica de la municipalidad, o bien se orientan a la construcción de obras suntuarias que no responden precisamente a las necesidades y demandas de la población, especialmente de la de menores ingresos, o bien se atomizan en un gran número de pequeñas obras destinadas a premiar las lealtades del electorado cautivo. En el primer caso se requiere un gran esfuerzo económico y/o la intervención de agentes distintos al gobierno local (prestamistas nacionales y extranjeros, gobierno departamental o nacional, gremios empresariales). En los otros dos, el uso de los escasos recursos es irracional e ineficiente.

Con el recurso humano ocurre algo parecido. Por el hecho de que los empleos públicos son un medio de retribuir adhesiones electorales y apoyos políticos, las municipalidades disponen de un buen número de funcionarios, de planta o supernumerarios, muchos más en las ciudades con una estructura administrativa compleja que comprende entidades descentralizadas de orden municipal (empresas de servicios públicos, establecimientos industriales y comerciales, etc.). Sin embargo, el recurso humano es subutilizado o simplemente mal utilizado. Por varias razones: en primer lugar, porque el enganche de funcionarios no se hace por concurso de méritos, sino por recomendación política. Así, no necesariamente llegan a los cargos personas con una calificación adecuada para el desempeño de sus funciones. En

segundo lugar, como el beneficiado con un cargo público debe mantener lealtades con la persona que lo recomendó, especialmente si se trata de empleados de rango bajo o de supernumerarios sin estabilidad laboral, su preocupación mayor consiste en seguir las órdenes de su "padrino" político, antes que cumplir las funciones de su cargo. La Administración marcha así muy lentamente y al capricho de los jefes políticos quienes, en última instancia, deciden hacia dónde y con qué agilidad operan las entidades municipales.

En tercer lugar, el manejo de la planta de cargos corresponde a los Concejos Municipales. Estos operan con un criterio de interés político, antes que de eficiencia administrativa. Por ello, la distribución del personal en el conjunto de los organismos municipales no necesariamente corresponde a la importancia de cada organismo en términos de la gestión municipal de las necesidades, sino de las cuotas burocráticas que cada grupo político se siente con derecho a reclamar. Por ello no es extraño encontrar que las dependencias con funciones políticas (Despacho del Alcalde, Secretaría de Gobierno, Personería, Secretaría del Concejo) tengan un número de funcionarios desproporcionado con respecto al carácter de dichas funciones. En resumidas cuentas, todo se rige por cuotas burocráticas y por relaciones de clientela política. Los criterios restantes (de planificación, de uso racional de los recursos, de eficiencia administrativa) pasan a un segundo plano.

En estas circunstancias, la gestión municipal, determinada por factores ligados al ejercicio del clientelismo, asume unos rasgos muy particulares: en primer lugar, es discontinua, en la medida en que cada Alcalde hace abstracción de los programas iniciados en la Administración anterior y elabora su propio plan de acción, en función de sus propias conveniencias políticas. Es, en segundo lugar, generalmente terapéutica, es decir, busca aliviar problemas que se van presentando sobre la marcha, sin un sentido de previsión de las tendencias de desarrollo de la ciudad y de planificación de las respuestas a sus necesidades futuras. La planificación, en tercer lugar, no constituye un componente necesario de la gestión. No existe una mirada de conjunto sobre la ciudad ni una ruta ordenada de acción que disponga racionalmente los recursos para el logro de determinadas metas. Finalmente, es desenfocada con respecto a la solución de los problemas cruciales de la ciudad y de la población, bien sea por privilegiar proyectos de carácter suntuario, bien por orientar el gasto en favor de las clases y los partidos dominantes, dejando de lado programas en beneficio de sectores sociales

que necesitan urgentemente la inversión estatal para llenar sus necesidades insatisfechas.

Por esa razón, la brecha entre los problemas y las soluciones se amplía paulatinamente y se convierte en una especie de "bola de nieve" que a medida que crece hace más notoria la incapacidad de las municipalidades para hacer frente a las necesidades de la población. Surge, entonces, la pregunta: ¿a quién beneficia ese tipo de gestión? La respuesta a ese interrogante pasa por el análisis de los actores sociales y políticos.

2.4 La gestión municipal: ¿para quién?

El uso de competencias y recursos es un procedimiento fundamentalmente político, pues involucra la toma de decisiones y, en consecuencia, el ejercicio del poder. Esas decisiones atienden las exigencias de determinados intereses sociales y políticos cuyos portadores establecen una particular relación con el gobierno municipal y sus instancias de decisión. La comprensión de esas relaciones puede ayudar a entender la orientación de la gestión en términos de apertura o rechazo a la iniciativa de los diversos sectores sociales; puede, en otras palabras, valorar los niveles de democratización de la gestión municipal.

El modelo de gestión en las ciudades estudiadas es receptivo con respecto a la iniciativa de los sectores sociales dominantes, canalizada a través de vías diversas, y excluyente en términos generales de la intervención de los sectores populares. En efecto, las clases dominantes locales poseen una doble vía de representación de sus intereses: de un lado, el ejecutivo municipal (Alcalde y Concejo). De otro, sus organizaciones gremiales. Según las circunstancias, uno de esos canales se vuelve dominante. En ocasiones, su presión se ejerce a través de los partidos, bien sea como dirigentes políticos, bien a través de sus "fichas" en el ejecutivo municipal, cuando se trata de decisiones que tocan directamente sus intereses económicos (impuestos, estímulos tributarios, regulación de precios, realización de obras de infraestructura en sus propiedades, etc.) o político-partidistas. En otros momentos, apelan a sus organizaciones gremiales para presentar, con base en su propio proyecto de ciudad, iniciativas cívicas, sugerir proyectos de inversión o presionar alguna decisión municipal.

Los gobiernos locales han tenido una actitud abierta a la iniciativa empresarial. Incluso, cuando esta última no aparece, las propias autoridades se encargan de invitar a los empresarios para que tengan voz, y algunas veces voto, en decisiones importantes, por ejemplo la adopción de un Plan de Desarrollo, o para que se desempeñen como fiscales de la gestión municipal.

No es esa misma la relación entre el gobierno local y los sectores populares. Las instancias de representación tradicionales (Concejo Municipal) y nuevas (Alcaldía Popular, Juntas Administradoras Locales) no se han caracterizado por expresar los intereses y demandas de tales sectores. Al contrario, se han alejado lo suficiente de ellos como para convertirse en realidades ajenas a sus necesidades. Los partidos operan con base en una relación de clientela cuyo principio fundamental es subordinar las necesidades de la población a sus objetivos de reproducción política y monopolio burocrático, lo que les impide convertirse en canales de representación de sus intereses.

Por tal razón, esos sectores se han visto obligados a definir una doble relación con el gobierno local: una, basada en una tenue condición de autonomía social y política, que los lleva a resolver mediante prácticas autogestionarias individuales o colectivas algunas de sus necesidades, a reivindicar determinadas soluciones gubernamentales, a movilizarse y a protestar por la ausencia del Estado en la provisión de bienes de consumo colectivo, a negociar con la municipalidad proyectos específicos e, incluso, a desarrollar conjuntamente algunos programas de orden local.

La otra relación parte más bien de una condición de subordinación y se traduce en la incorporación, vía agentes políticos partidistas, a las redes clientelistas locales. La relación opera a través de un intercambio bien definido: los intermediarios políticos entregan a la población una serie de bienes (auxilios, becas, empleos, materiales de construcción, zonas verdes, etc.) a cambio de lealtades políticas y electorales. Esta relación, que es la más frecuente, opera gracias a tres tipos de factores: en primer lugar, la debilidad política y organizativa de estos grupos sociales. Su capacidad de presión sobre la municipalidad es baja y sus necesidades muy numerosas y urgentes. La eficacia inmediata del intercambio clientelista refuerza esa condición y la vuelve aparentemente insuperable.

En segundo lugar, el control secular ejercido por los partidos tradicionales sobre estos sectores de la población. El clientelismo, en ese sentido, no es

únicamente una práctica política sino una "cultura", una manera de interiorizar la condición de subordinación por parte de estos grupos sociales. Los líderes de base se forman en esa cultura y se vuelven funcionales a los intereses partidistas. Los partidos, por su parte, despliegan todo un conjunto de estrategias para mantener ese control: penetración en las organizaciones de base, cooptación de líderes, monopolio de las instancias de representación política, discurso participativo y, por supuesto, satisfacción parcial de las necesidades.

Finalmente, la ausencia de organizaciones políticas alternativas, capaces de congrega los intereses de los sectores más pobres y de tener ingerencia en las decisiones municipales. En ninguna de las ciudades estudiadas han surgido ese tipo de alternativas políticas, ajenas al clientelismo y dispuestas a liderar o a respaldar una gestión municipal democrática.

Los actores políticos juegan, entonces, un papel central en la gestión municipal. Son factores decisivos de poder pues son ellos los que "ponen los votos", lo que supuestamente les da derecho a disfrutar de unas determinadas cuotas burocráticas y a participar en las decisiones políticas. Así, la posibilidad de que un Alcalde desarrolle su programa de trabajo depende de qué tanto respaldo recibe de los jefes políticos locales.

El mecanismo de relación entre el ejecutivo municipal y los agentes políticos puede ser denominado "pacto de poder". Consiste en un acuerdo negociado entre uno y otros para salvaguardar sus respectivos intereses: el Alcalde, para llevar adelante algunas iniciativas de gobierno; los partidos representados en el Concejo Municipal y en el Gabinete del Alcalde para mantener sus cuotas burocráticas y sus áreas de influencia electoral. La negociación constituye, pues, el instrumento político por excelencia de la gestión: los grupos políticos negocian entre sí para obtener la mayoría en el Concejo Municipal; el Alcalde negocia con el Concejo para que se aprueben sus iniciativas; el Concejo y los partidos negocian con el Alcalde la repartición de los empleos públicos. En otras palabras, la sociedad política negocia la administración del poder, desplazando a un plano marginal las necesidades de la sociedad civil. El manejo del aparato municipal se antepone a la solución de los problemas de la ciudad.

Así, pues, el modelo de gestión encuentra su lógica y su mecanismo de articulación en el tipo de relaciones políticas en medio de las cuales opera.

Dichas relaciones han sido descritas como relaciones clientelistas en las que los partidos y sus fracciones privilegian su reproducción ampliada e instrumentalizan el aparato estatal, privatizándolo, para lograr sus metas de acumulación política. El ejercicio de las competencias, la organización de la estructura administrativa, el uso de los recursos humanos y financieros, la orientación de la gestión, la relación con los actores sociales y políticos, todo ello encuentra su razón de ser en el objetivo, trazado por los grupos políticos dominantes, de mantener un control sobre la población mediante el intercambio de bienes y servicios por votos. En consecuencia, es la lógica de los actores políticos la que otorga sentido a la gestión municipal. Los intereses sociales, especialmente los de las clases subordinadas, pasan por el filtro de los actores políticos y son, por lo tanto, atendidos de manera selectiva.

Esto hace que la gestión sea poco o nada democrática, pues solo un grupo reducido de personas tiene acceso a las decisiones: las clases dominantes locales y los partidos, cuyos intereses representan. Los sectores populares son excluidos de las decisiones y tan solo son tenidos en cuenta en la medida en que sus necesidades pueden servir de instrumento para incrementar el control sobre la población y garantizar la reproducción burocrática de los agentes políticos.

3. Las contradicciones del modelo

Este modelo de gestión municipal muestra una cierta consistencia y una aparente funcionalidad. Prueba de ello es que los grupos sociales privilegiados y los agentes políticos dominantes mantienen el control del poder local impidiendo que otras fuerzas tengan acceso a las decisiones municipales y transformen el modelo de gestión. Sin embargo, este último no está exento de contradicciones. La más importante se desprende de su incapacidad para dar respuesta a las necesidades ciudadanas. A medida que se fortalecen los pactos de poder y se hace más sólido el control político de las fuerzas dominantes, las necesidades de la ciudad, en particular las de los sectores de menores ingresos, se acumulan y se convierten en una fuente potencial de conflicto social. La subordinación de las necesidades sociales a los intereses políticos se vuelve un elemento de desestabilización a partir del instante en que las redes clientelistas no son capaces de satisfacer las demandas de la sociedad local.

La incapacidad del modelo para satisfacer las necesidades de la población se explica por una serie de “cuellos de botella” que van minando poco a poco su solidez y que provienen de fuentes diferentes, bien sea de los insumos de la gestión (competencias, estructura administrativa, recursos), bien del manejo de esos insumos, o de las condiciones (sociales, políticas y urbanas) en las cuales se desarrolla la gestión municipal. A continuación se detallan aquellos que se revelaron importantes en el estudio de las tres ciudades.

3.1 Desde el punto de vista de los insumos

- Las municipalidades no han tenido competencias suficientes para atender las necesidades ciudadanas. Las que les fueron otorgadas recientemente no han sido asumidas totalmente por ellas, sobre todo en campos como la vivienda, el desarrollo rural y urbano, la educación y la salud.
- No hay una definición clara de las funciones que le competen exclusivamente a los gobiernos locales. Por tal razón, en función de un “ethos centralista” de larga tradición, el gobierno nacional sigue teniendo un alto nivel de intervención en la vida municipal y las municipalidades parecen seguir acostumbradas a esa condición de dependencia.
- No existe coordinación de la acción desarrollada por distintos niveles de la Administración Pública. Los organismos nacionales siguen tomando decisiones a espaldas de las autoridades municipales.
- Las estructuras administrativas, a pesar de las modificaciones de que han sido objeto recientemente, tienden a ser obsoletas y presentan una serie de rasgos (disfuncionalidad, descoordinación, concentración de decisiones, duplicidad de competencias entre organismos) que les impiden actuar con eficiencia y agilidad frente a las demandas de la población.
- Las estructuras municipales han incorporado algunos de los mecanismos de participación, contemplados en la Reforma Municipal de 1986, pero más desde un punto de vista formal que real. Los canales existen, pero los agentes políticos tratan de vaciarlos de contenido obstaculizando la iniciativa ciudadana o controlándola en función de sus intereses de hegemonía local. No existe, pues, una apertura del aparato municipal a la participación.

- El incremento de los recursos financieros de las municipalidades depende fundamentalmente de las transferencias nacionales. La capacidad de generar recursos propios es baja por problemas de recaudo y de evasión fiscal. En esas circunstancias, la autonomía financiera es poca o nula, lo que impide a las autoridades municipales planificar el gasto en el mediano plazo.
- El peso de los gastos de funcionamiento, y en particular del rubro de servicios personales, reduce sustancialmente el monto de los recursos para invertir en programas que atiendan las necesidades de la población y los problemas de la ciudad. El peso de la inversión recae, entonces, sobre los entes descentralizados y eleva los niveles de endeudamiento. Estos se reflejan en un incremento de los impuestos y de las tarifas de servicios públicos.
- El recurso humano, aunque numeroso, tiende a ser subutilizado o mal utilizado. En vista de que el enganche de funcionarios se hace por recomendación política, no necesariamente su calificación corresponde al perfil del cargo asumido. La capacidad de generación de proyectos y la eficacia de la acción gubernamental se reducen sustancialmente.
- La distribución de los funcionarios en los distintos organismos de la Administración obedece a criterios de cuotas burocráticas asignadas a los grupos políticos y no de requerimientos técnicos de cada organismo para cumplir sus obligaciones. Esta irracionalidad en la asignación del recurso debilita la capacidad técnica de dependencias que, como las Oficinas de Planeación, se ocupan menos de las funciones de control político y más del desarrollo de la ciudad y del bienestar de la población.

3.2 Desde el punto de vista de la gestión

- El control patrimonialista de la Administración Municipal por parte de los grupos sociales y políticos dominantes lleva a que la gestión municipal se someta al criterio de la repartición del presupuesto y de los cargos públicos antes que a la tarea de satisfacer las necesidades de la población. Estas quedan relegadas a un segundo plano y, por tanto, merecen la atención de la municipalidad siempre y cuando no vulneren los intereses políticos de esos grupos.

- El clientelismo como relación política dominante implica que los intermediarios políticos atienden las necesidades populares solo de manera selectiva, preferiblemente individual y a condición de que los beneficiarios acepten su papel de subordinados y de electorado cautivo. En esas circunstancias, los dineros públicos son apropiados en función de intereses políticos particulares, las necesidades colectivas se acumulan y la organización y participación comunitaria desaparecen o son subsumidas en la lógica clientelista.
- La ausencia de planificación municipal impide ordenar racionalmente los recursos y definir metas de mediano y largo plazo para la gestión local. Los programas de acción quedan dependiendo, por tanto, del capricho de los gobernantes o se convierten en medidas terapéuticas que tratan de resolver los problemas que surgen a diario en la ciudad.
- El uso irracional de los recursos (humano y financiero) termina por hacer ineficiente y costoso el gasto público y, en consecuencia, muy oneroso para los contribuyentes.

3.3 Desde el punto de vista de las condiciones de la gestión

- La magnitud de los problemas en las ciudades desborda generalmente la capacidad técnica, administrativa y financiera de las municipalidades. Aunque el carácter y la amplitud de los problemas es diferente en cada ciudad, la brecha entre la ciudad de la supervivencia y la ciudad del disfrute es una característica compartida. Esa brecha tiende a crecer, lo que contrasta con los recursos con que cuentan las municipalidades y con el uso irracional que hacen de ellos.
- A pesar de la tendencia cada vez más notoria en los sectores de bajos ingresos a organizarse para autogestionar parte de sus necesidades o para concertar programas de acción con el gobierno local, la debilidad organizativa de esos grupos les impide convertirse en una fuerza social capaz de convertirse en interlocutor válido de las autoridades locales, lo que disminuye la probabilidad de ser tenidos en cuenta a la hora de las decisiones.

- La interiorización de una cultura de la subordinación y del “ethos clientelista” como guías de la conducta colectiva de los sectores de bajos ingresos impide su autonomía social y política y los convierte en presa fácil de los mecanismos de control y dominación política que despliegan las fuerzas localmente hegemónicas. El liderazgo popular es, en ese marco, un liderazgo subordinado, heterónimo, poco representativo de las necesidades de la sociedad local.
- Los partidos tradicionales, que desde hace mucho tiempo detentan el monopolio del poder local, operan con una lógica que antepone sus intereses de reproducción política a las necesidades de la población. En consecuencia, la gestión municipal apunta más al control del aparato administrativo que a la satisfacción de esas necesidades. Esa satisfacción es un subproducto de los pactos de poder entre el ejecutivo municipal y los diversos agentes políticos, pactos de los cuales están excluidas las fuerzas de oposición (cuando existen).
- La inexistencia de fuerzas políticas alternativas a los partidos tradicionales, capaces de disputarles su hegemonía, hace difícil la sustitución del modelo clientelista de gestión municipal. Los nuevos mecanismos de participación, si bien han permitido el surgimiento de algunas fuerzas no controladas por los partidos tradicionales, aún no logran consolidar un proceso de organización popular a partir del cual surja y se fortalezca esa alternativa política.

Como puede verse, son numerosos los cuellos de botella que contrarrestan la aparente funcionalidad del modelo clientelista de gestión y que lo vuelven contradictorio y potencial generador de tensiones y conflictos. Sin embargo, los agentes sociales y políticos que se benefician de él despliegan a diario nuevas estrategias para evitar su debilitamiento, mantener su dominio y asegurar una mínima legitimidad social y política. En Colombia, una de las estrategias más recientes ha sido la apropiación por los partidos tradicionales del discurso democrático y de los canales participativos impuestos por la Reforma Municipal. Se acepta, entonces, abrir la municipalidad a la iniciativa de sectores hasta ahora ajenos a sus decisiones y se emplea un lenguaje en el que palabras como “participación”, “concertación”, “cogestión”, “civismo”, “acercamiento entre gobernantes y gobernados”, “consulta popular”, “descentralización”, “democracia” se vuelven de frecuente uso. La idea no es tanto convertir ese discurso en realidad ni darle contenido a las políticas de

participación, sino más bien crear la imagen de apertura democrática, para así ganar de nuevo la adhesión ciudadana.

4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal

Si algo queda claro de lo dicho hasta ahora es que los procesos de descentralización no conducen necesariamente a una democratización del régimen político municipal y que, por lo tanto, esta última, al igual que cualquier proceso político, es el resultado de la acción de un conjunto de agentes que, con base en un proyecto histórico de transformación de la sociedad y del Estado, se dan a la tarea de construirla. El modelo de Gestión Municipal Democrática (GMD) no puede ser, por tanto, el producto de la expedición de unas normas descentralistas o sobre participación, sino de la acción de un conjunto de sujetos sociales y políticos que se identifican con él como una utopía realizable.

4.1 Los objetivos

El modelo de GMD debe proponerse por lo menos dos objetivos: en primer lugar, garantizar una amplia participación de los distintos sectores de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas y los programas municipales. Dicha participación debe operar a través de canales diversos (institucionales y no institucionales) y en distintos niveles (información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión, gestión, etc.). Este objetivo implica un doble movimiento: de un lado, de apertura de la administración municipal a la iniciativa ciudadana, especialmente de aquellos sectores que nunca han tenido acceso a las instancias de decisión locales. De otro, la constitución de sujetos sociales democráticos, portadores de una nueva ética social y política fundamentada en el pluralismo, la tolerancia, la solidaridad y el compromiso social, capaces de construir y solidificar desde la base social el nuevo modelo de gestión.

El segundo objetivo es orientar, con un alto sentido de la equidad social, el gasto público y las decisiones que lo sustentan primordialmente hacia la satisfacción de las necesidades de los sectores de menores ingresos. Esto significa colocar las necesidades sociales por encima de los intereses políticos como criterios de acción pública; privilegiar los programas y

proyectos sociales que atiendan las demandas de los sectores populares y, finalmente, definir y poner en marcha nuevas modalidades de relación entre el Estado y la sociedad local, distintas al clientelismo.

4.2 Los componentes

Descentralización y estructura administrativa

No todas las municipalidades pueden ejercer las mismas competencias ni ofrecer los mismos servicios. Por ello es preciso definir esas competencias de modo diferenciado según el tamaño de los municipios. Pero no basta esa diferenciación. Se requiere al mismo tiempo establecer los grados de exclusividad de las competencias entre los distintos niveles del Estado, a fin de evitar duplicidad de esfuerzos o ingerencia de los Departamentos o del Estado Central en ámbitos que, se supone, son de manejo local.

Los municipios deben contar con estructuras administrativas adecuadas para el desempeño de las obligaciones derivadas de los procesos de descentralización administrativa y, en general, de la Reforma Municipal. Esto significa la asignación racional de funciones a los distintos organismos municipales, así como de los recursos (humanos y financieros) necesarios para ese desempeño. La distribución de los funcionarios en las distintas dependencias habrá de acogerse, por tanto, a criterios de racionalidad y eficiencia, antes que de conveniencia política.

Las estructuras administrativas deberán ser ágiles y funcionales para el desempeño de sus obligaciones, internamente coordinadas desde el punto de vista de la planificación, realización y evaluación de proyectos, relativamente autónomas en la definición de políticas sectoriales, de modo que no todas las decisiones recaigan en cabeza del Alcalde, y abiertas a la participación comunitaria.

Esta última debe concretarse en una serie de mecanismos institucionalizados, reconocidos por la ley, con funciones decisorias claramente definidas y que tengan una doble articulación: con la Administración Municipal y con las organizaciones representativas de la población. El nexo con la Administración garantizará que las iniciativas y proyectos surgidos de la población tengan cabida en las decisiones municipales; el vínculo con la población

evitará el divorcio entre las instancias participativas y su base social, como ya ocurrió con los Concejos Municipales, hoy carentes de representatividad social.

La autonomía municipal

Autonomía no significa autarquía. Por tanto, no se trata de convertir a la municipalidad en un ente aislado, autorregulado y autosuficiente, sino de definir relaciones intergubernamentales simétricas o, por lo menos, equitativas, que aseguren a los gobiernos locales la capacidad de tomar las decisiones que más les convengan. En ese sentido, las relaciones administrativas, financieras y políticas entre los distintos órdenes gubernamentales deben basarse en reglas de juego bien definidas. Administrativamente, sobre la base de la definición de competencias exclusivas, los entes departamentales y nacionales deberán prestar aquellos servicios que son de su responsabilidad y no interferir en el ejercicio de las competencias municipales. Para las ciudades de menor tamaño y de menores recursos, los gobiernos departamental y nacional deberán prestar apoyo en aquellos ámbitos en los cuales no resulta ni rentable ni costeable la prestación de un servicio o la realización de una inversión por parte de la municipalidad.

Financieramente, las transferencias nacionales y departamentales deben ser realizadas sin que medie ningún condicionamiento ni requerimiento por parte de las entidades que realizan la transferencia. Los municipios, sin embargo, deberán, como contrapartida, demostrar esfuerzos reales para mejorar su capacidad de recaudo y de generación de ingresos propios⁸. De todas formas, dado que las transferencias son necesarias (incluso, teniendo en cuenta la magnitud de los problemas de las ciudades, es preciso que se incrementen) las municipalidades deberán establecer un equilibrio entre la generación de recursos propios y la cesión de recursos por parte del Gobierno Central, de manera que no se eternicen los lazos de dependencia.

El nuevo modelo de gestión supone la abolición de todos los mecanismos de control y decisión mediante los cuales el Gobierno Nacional resta

8 En ese sentido, es sano el criterio, incluido en la legislación reciente sobre fortalecimiento de los fiscos municipales en Colombia, de transferir recursos adicionales a los municipios que demuestren un mayor esfuerzo fiscal. En la medición de tal esfuerzo, sin embargo, no debe pesar tanto como ahora el factor demográfico, sino que deben ser tenidas en cuenta otras variables como calidad de vida o niveles de actividad económica.

autonomía a los gobiernos locales para tomar decisiones que afectan la vida local. La dependencia política debe ser eliminada. Decisiones sobre las tarifas de servicios públicos, los rangos de las tasas impositivas locales, etc., deben entregarse a las municipalidades. La definición de programas y proyectos de inversión de los organismos nacionales y departamentales en un municipio determinado debe ser por lo menos consultada, si no coordinada, con las autoridades locales. Debe primar, en ese sentido, el concepto de planificación "invertida", según el cual son los planes de desarrollo municipal los que definen el marco para la actuación de las entidades departamentales y nacionales y no el simple criterio de las Juntas Directivas de esos organismos.

No se trata, pues, de optar entre dependencia total o independencia absoluta, sino de determinar las "reglas de juego" de las relaciones intergubernamentales según un criterio de coordinación y de cooperación.

La gestión de las necesidades

Las estrategias que los sectores populares se han visto obligados a desplegar para sobrevivir en la ciudad han producido una ciudad precaria, deficitaria en condiciones para el disfrute de una vida digna y amable. Resolver los términos de esa precariedad e impedir que se extienda y reproduzca es responsabilidad del Estado y, particularmente de su aparato local. En ese sentido, la gestión municipal debe dar respuesta a las necesidades de la población, especialmente de los más pobres, y emplear los medios a su alcance para contribuir a la producción de una ciudad libre de carencias. En ese sentido, la gestión debe dar prioridad a los productos (obras, programas económicos y sociales, etc.) antes que a la administración de los insumos (repartición del presupuesto y de la burocracia). Estos últimos son un medio y no un fin.

En ese marco, la planificación municipal debe ocupar un sitio de privilegio como eje de referencia para la gestión. Esa planificación debe pensarse en términos de integralidad (que abarque los distintos frentes de acción de una manera orgánica y jerarquizada), flexibilidad (los planes deben ser evaluados y redefinidos a medida que avanzan) y democracia (intervención de los distintos agentes sociales y políticos en su elaboración, ejecución y evaluación). Debe, además, incorporar las iniciativas de las instituciones públicas de orden regional y nacional y hacerlas coherentes con los objetivos establecidos en el Plan. Así se evitará la duplicación innecesaria de esfuerzos y el uso ineficiente de los recursos.

La prioridad dada a los productos no puede, sin embargo, ser un motivo para descuidar la administración de los insumos (recurso humano y financiero). Desde el punto de vista de las finanzas municipales, una GMD debe proponerse dos metas centrales: de un lado, disminuir severamente el peso de los gastos de funcionamiento, para lo cual habrá de racionalizar el crecimiento de la planta de funcionarios; de otro, hacer eficiente el gasto de inversión, lo cual implica definir planes de inversión según las demandas sociales y seguir los lineamientos del plan de desarrollo municipal, antes que el capricho de los funcionarios o de los intermediarios políticos. Esto requiere necesariamente concertación con todas las fuerzas sociales y políticas.

En cuanto al recurso humano, una gestión democrática debe propender por una lógica totalmente distinta a la imperante, que garantice la vinculación de funcionarios por méritos y no por recomendación política, su estabilidad a partir de una carrera administrativa y su desempeño según los requerimientos exigidos por el cargo. Los estímulos para la calificación profesional deben ser parte de su condición de funcionarios públicos, así como su movilidad dentro de la jerarquía de cargos, según reglas claramente predeterminadas, del todo ajenas a los mecanismos de recomendación política. Como soportes del ejercicio de las funciones municipales, los funcionarios deben interiorizar no solamente los valores de la eficiencia y la responsabilidad, sino también los de la participación comunitaria, y deben estar dispuestos a desempeñarse en el marco de una cultura democrática.

Los actores sociales y políticos

El modelo de GMD no puede operar sino a condición de asegurarle una base social que lo alimente y le dé contenido. Esa base social, amplia y heterogénea, debe constituirse como sujeto democrático, como agente participativo, dinamizador de la acción estatal. Debe convertirse en interlocutor de las autoridades municipales, autónoma en la negociación de sus intereses y, en consecuencia, libre de las ataduras clientelistas.

La debilidad que muestran hoy los sectores urbanos de bajos ingresos debe ser sustituida por su organización; su apatía, por el desarrollo de prácticas participativas a través de canales institucionales y no institucionales; su subordinación, por una independencia social y política que los libere de las redes clientelistas; su individualismo, por actividades colectivas que les demuestren en los hechos la posibilidad de resolver problemas solidariamente.

Pero la constitución de sujetos democráticos pasa por entender una doble dimensión: en primer lugar, que la democracia no es únicamente un principio de la vida política, sino que puede y debe inspirar la estructuración de las relaciones sociales, en sus diversos ámbitos y manifestaciones. En segundo lugar, que la democracia local debe formar parte de un proyecto más amplio de democratización de la sociedad y del Estado, que le otorga significado y que se erige como un "telos" deseable y realizable.

En el plano de los agentes políticos se requiere igualmente la conformación de fuerzas alternativas que abanderen un proyecto democrático y planteen una opción real de poder local. Esto pasa necesariamente por una transformación cultural del quehacer político y de quienes lo asumen, que permita pensar la política de otra manera, no como un fin absoluto, sino como un instrumento al servicio de las necesidades colectivas. Esa alternativa debe luchar por sustituir las relaciones de subordinación clientelista por otras más simétricas que se apoyen en la participación y en la organización autónomas, libres de condicionamientos electorales y de lealtades forzadas. Debe trabajar por la solución de los problemas de la gente y de la ciudad y por el fortalecimiento de un "ethos" civilista y participativo que, en el mediano plazo, se convierta en la nueva "conciencia colectiva".

5. Gestión municipal y proyecto democrático popular

La constitución de sujetos populares democráticos no puede, sin embargo, pasar por alto una realidad en la cual se inserta dialécticamente ese proceso: las desigualdades sociales y políticas, que se erigen como principio constitutivo de nuestras sociedades. Por ello, no puede pensarse que la democratización de la gestión municipal puede ser un proceso fluido, sin obstáculos, libre del antagonismo que las clases dominantes suelen desarrollar contra todo intento de insubordinación social y política y de transformación del orden existente. La democracia local no se construye en un escenario vacío, uniforme, homogéneo en el que todas las fuerzas juegan en igualdad de condiciones. Al contrario, ese escenario está estructurado en términos de relaciones de poder y, por lo tanto, su transformación supone modificar los mecanismos de dominación existentes.

De ahí la necesidad de articular la propuesta de democracia local a un proyecto político más amplio de contenido popular que apunte a una

transformación de las relaciones sociales y políticas vigentes. Como dice Coraggio, "la movilización popular desde un estado local puede, entonces, tener resultados materiales y subjetivos muy importantes, pero ésto requiere de un proyecto político. El sentido de emprender estas movilizaciones y de recuperar espacios locales solo puede estar dado por un proyecto nacional que incorpore explícitamente una lucha similar en otras instancias del Estado (luchar por una participación de los productores campesinos en el control de la política agraria, de las diversas corporaciones de trabajadores en la política económica, de las más diversas organizaciones populares en las instancias de control al capital, etc., y, obviamente, luchar por ganar la representación mayoritaria en los diversos niveles del sistema político" (CORAGGIO, 1989, p. 520).

En ese sentido, es menester no idealizar la democracia local y el municipio, creyendo que desde ellos puede construirse "por extensión" una sociedad más equitativa y justa. Por el contrario, las fuerzas económicas, sociales y políticas que producen y mantienen la desigualdad en el plano de la sociedad global desplegarán todas sus energías para colocarse en contravía de una democratización del orden local y nacional. Esa es la dificultad, pero es a la vez el atractivo de la propuesta: el horizonte de una transformación de las relaciones de dominación es el único que puede convertirse en perspectiva para la acción de esos nuevos agentes democráticos locales.

Bibliografía

- BORJA, Jordi: **Estado, Descentralización y Democracia**, Bogotá, Ediciones Foro, 1989.
- CORAGGIO, José Luis: "La propuesta de Descentralización: en busca de un sentido popular", en LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro (Compiladores), **Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la Crisis**, Buenos Aires, CEUR, 1989.
- DE MATTOS, Carlos: "La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", ILPRES, Santiago, 1989.
- GONZALEZ, Esperanza: "El Municipio y la Organización del Estado en Colombia", **Medio Ambiente y Urbanización**, # 28, Buenos Aires.
- LORDELLO DE MELLO, Diego: Modernización de los Gobiernos Locales en América Latina", **Revista Interamericana de Planificación**, Vol XVIII, # 66, 1984.
- MORENO, Carlos: La Reforma Municipal: descentralización o centralismo?, **Análisis Político**, # 3, Bogotá, Enero-Abril de 1988, 1988.
- RESTREPO, Darío: "Descentralización, Democracia y Estado Autoritario", **Cuadernos de Economía**, Bogotá, Vol VIII, # 11, Segundo Semestre, 1987.
- SANTANA, Pedro: "Crisis Municipal, Movimientos Sociales y Reforma Política en Colombia", **Revista Foro**, #1, Bogotá, Septiembre de 1986.
- Los Movimientos Sociales en Colombia**, Bogotá, Ediciones Foro, 1989.
- VELASQUEZ, Fabio: "Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia", **Revista Foro**, # 1, Bogotá, Septiembre de 1986.
- "Los Movimientos Populares y la Reforma Municipal. Comentario a la ponencia de Pedro Santana 'Movimientos Sociales, Democracia y Poder Local'", **Colombia: Democracia y Sociedad**, Bogotá, CIDSE-FESCOL, 1988.
- "La Gestión Local en ciudades intermedias de Colombia: entre el control político y la Democratización", Ponencia presentada al Seminario SUR-CEPAL sobre Municipio y Democracia Local, Santiago de Chile, 1989.
- "La Gestión Municipal, para quién?", **Revista Foro**, # 11, Bogotá, Enero de 1990.