

6

DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y SALUD PÚBLICA

CUADERNOS DEL DOCTORADO



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTADES DE CIENCIAS, CIENCIAS HUMANAS,
ENFERMERÍA, MEDICINA, ODONTOLOGÍA

PROGRAMA INTERFACULTADES
DOCTORADO EN
Salud Pública

DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y SALUD PÚBLICA

- JAIME CASTRO CASTRO
- ENRIQUE BORDA VILLEGAS
- CARLOS ALBERTO AGUDELO
 - IVÁN JARAMILLO PÉREZ
 - ÉDGAR GONZÁLEZ SALAS

Bogotá, Julio de 2007

Saúl Franco Agudelo, Hernando Nieto
Enciso, Nubia Nohemí Hortúa Mora

UNIVERSIDAD **NACIONAL** DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

© **Cuadernos del Doctorado No. 6**

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI

Debates en Salud Pública - Programa Interfacultades Doctorado en Salud Pública

Rector

Moisés Wasserman Lerner

Vicerrector

Fernando Montenegro

Decano Facultad de Medicina

Carlos Julio Pacheco Consuegra

Decana Facultad de Odontología

Clemencia Rodríguez Gacharná

Decana Facultad de Enfermería

Evelyn María Vásquez Mendoza

Decano Facultad de Ciencias

Ignacio Mantilla Prada

Decana Facultad de Ciencias Humanas

Luz Teresa Gómez de Mantilla

Coordinador del Doctorado Interfacultades en Salud Pública

Saúl Franco Agudelo

Comité Editorial

Saúl Franco Agudelo

Fernando de la Hoz

Rafael Antonio Malagón

Marisol Moreno Angarita

Jorge Oswaldo González Ortiz

Marcela Arrivillaga Quintero

Compilador y editor

Hernando Nieto Enciso

Primera Edición, Julio de 2007

ISBN: 978-958-701-847-9

Ciudad Universitaria Unidad Camilo Torres

Carrera 50 No. 27-70, módulo 2, oficina 501 PBX: 316 5000 exts. 10532- 10533. Fax 316 5683

Programa Interfacultades Doctorado en Salud Pública

www.docotoradosaludp.unal.edu.co

E-mail: docisp_bog@unal.edu.co

Impresión y encuadernación

NATIONAL GRAPHICS LTDA, Julio 2007

Impreso en Colombia- Printed in Colombia

PRÓLOGO

Probablemente los determinantes políticos de la salud son los fenómenos menos comprendidos y estudiados. El análisis de cómo se toman las decisiones, quién asume las responsabilidades, qué intereses e influencias subyacen en el proceso decisorio y qué criterios se utilizan para definir la inversión y las prioridades en salud son todos ellos en la actualidad –dada la aparente heterogeneidad de los mismos– objeto de estudio.

Surge así la pregunta de cuáles podrían ser los mecanismos sociales y los procesos políticos más eficientes que garantizaran el logro de la equidad, la justicia social y el empoderamiento de los actores sociales en la construcción de la salud, el bienestar y la calidad de vida.

«Gobernar en salud» resulta, además, complejo dada la encrucijada a la que se enfrentan los tomadores de decisiones; por un lado, la búsqueda de la equidad –dando a cada quien según su necesidad y procurando de cada cual según su capacidad, en el interés de reducir las desigualdades socialmente inaceptables e injustas–, pero por otro lado, la búsqueda de la eficiencia, en la cual se pretende la

optimización de los recursos en un escenario de limitación permanente de los mismos. Ello significa que en la mayoría de ocasiones no todos pueden recibir todo y que no en pocos casos el gobernante tiene que sacrificar las necesidades de algunos para que prevalezca el interés colectivo.

En este contexto, la descentralización del Estado y de la salud en Colombia constituye uno de los procesos de análisis político más interesantes. De un Estado en el cual se definían y asumían todos los procesos a nivel central – probablemente logrando alta eficiencia pero escasa equidad– se ha venido construyendo un Estado descentralizado, en el que se pretende responder de manera más coherente a las necesidades locales. Este proceso iniciado en la década de los ochenta y legitimado en la Constitución Política de 1991 aún no ha concluido. Paradójicamente a pesar de que constituiría uno de los mecanismos para la construcción de un Estado moderno, no figura actualmente como una de las prioridades de la agenda legislativa ni de las prioridades de gobierno. En suma, existe el imaginario de que ese fue un proceso concluido.

Las realidades por el contrario indican que es necesario, en el nuevo contexto que vive el país, reevaluar el proceso de descentralización a fin de fortalecerlo y redireccionarlo. Por un lado, es lección aprendida que descentralizar no es simplemente «transferir competencias y recursos» o en lenguaje común «yo Gobierno Central recaudo impuestos y le mando la plata al gobierno local para que éste ejecute según sus necesidades». Al parecer implica analizar la

capacidad de los gobiernos locales para asumir sus responsabilidades, garantizar la progresiva asunción de las mismas, proveer los mecanismos para que cada Ente Territorial desarrolle tales capacidades y construir un modelo de reordenamiento territorial que permita optimizar recursos en el marco de una visión geoestratégica y de un «modelo de desarrollo» que reconozca la especificidad de las regiones pero mantenga la unidad nacional.

Así mismo, las nuevas realidades evidencian que el proceso de descentralización es amenazado por cuatro fenómenos: el acaparamiento de las estructuras del Estado por actores ilegales, la corrupción, la ausencia de mecanismos para que las regiones más apartadas cuenten con recurso humano capacitado, y la baja participación y control social de los ciudadanos en la toma de decisiones. Estos fenómenos imbricados ponen en alto riesgo el proceso de descentralización y abren paso a aquellas propuestas de «recentralizar el país», siendo a su vez uno de los elementos generadores de conflicto social, inequidad e injusticia.

Para el sector salud, a pesar de aun ser precaria, la descentralización ha permitido invaluable avances a nivel territorial. No obstante, pareciera que existen fallas importantes en el diseño institucional que limitan la capacidad del Estado para generar direccionamiento estratégico, dar coherencia a las inversiones y políticas y afectar de manera contundente los determinantes sociales de la salud.

Bajo estas consideraciones el Doctorado en Salud Pública y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia apoyaron la realización de un debate que permitiera el análisis de las relaciones entre Gobernabilidad, Descentralización y Equidad en Salud Pública. Dicho evento se realizó en febrero del 2007 y contó con la participación de diversas posiciones de actores políticos, académicos y sociales.

Dado que el proceso objeto de análisis no se puede ver como un fenómeno aislado, el evento tuvo el privilegio de contar la visión de los doctores Jaime Castro Castro y Enrique Borda en su calidad de estadistas. Castro presenta una visión macro del proceso de descentralización y aporta algunas alternativas para fortalecer las relaciones entre gobernabilidad y equidad. El doctor Borda en su condición de Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá presenta así mismo una visión amplia del proceso local, en la cual muestra los conflictos y potencialidades de la descentralización que surgen de la dinámica entre el Ente Territorial y el Gobierno Central.

De forma complementaria el seminario abordó a profundidad el tema en el campo de la salud. En este sentido, el doctor Iván Jaramillo recrea bajo un enfoque histórico el proceso de la descentralización, sus dificultades, aciertos y retos. El doctor Carlos Agudelo por otra parte nos presenta un análisis de las relaciones entre descentralización y gobernabilidad, a partir de la Teoría del Estado, logrando hilar las transformaciones y fenómenos sociales

vividos en el país con los cambios y consecuencias de los mismos en el sector. Finalmente el doctor Édgar González Salas, nos presenta una interesante tesis de cómo la descentralización fue una salida del Establecimiento para mantener la legitimidad del Estado en un momento de crisis del mismo y a la vez nos sugiere la razón fundamental de la crisis entre descentralización y gobernabilidad: la prevalencia de un modelo agente, principal antes que el desarrollo un modelo de autonomías.

No podemos dejar pasar la ocasión para expresar nuestros agradecimientos a la Universidad Nacional de Colombia y en particular al programa de Doctorado en Salud Pública y al Instituto de Estudios Políticos; a los profesores Saúl Franco, Édgar Mendoza, Atala Lozano, Gabriel Misas y Luis Alberto Restrepo por su apoyo irrestricto y su orientación para lograr el éxito de este evento. Al personal administrativo del Doctorado, del Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, quienes estuvieron prestos a apoyar permanentemente la logística necesaria así como a la señorita Nubia Nohemí Hortúa y al Señor Luis Alfredo Valdelamar por su invaluable contribución en el proceso de transcripción y edición de textos.

HERNANDO NIETO ENCISO
Profesor Facultad de Medicina

DESCENTRALIZACIÓN: EN VEZ DE DESMONTARLA HAY QUE SALVARLA

JAIME CASTRO CASTRO
Ex Ministro de Gobierno
Ex Alcalde Mayor de Bogotá

Ninguna de las instancias decisorias en la materia (Gobierno, Congreso, Partidos) se está ocupando de la descentralización como política pública. Ninguno de esos grandes actores de la vida pública está verificando su estado actual, ni se pregunta cuál puede ser su futuro, ni siquiera a corto y mediano plazo, a pesar de que hace varios años está en crisis. La abandonaron como si no fuese obligación suya rescatarla y crear las condiciones que le permitan cumplir sus propósitos políticos, económicos y sociales. En las oficinas que de ella deberían ocuparse hay un pequeño cartel que dice: «Silencio. Enfermo grave». Sin embargo, por razones múltiples, al país le interesa el tema de manera particular.

Un poco de historia

Los colombianos siempre hemos sido partidarios de la autonomía territorial y hemos defendido los derechos de la provincia, porque somos un país de regiones, ciudades y pequeños municipios. Esa ha sido y es nuestra realidad geográfica, política, social, económica y cultural.

Durante el siglo XIX el debate entre federalistas y centralistas animó la controversia pública, en algunas ocasiones con tanta o más intensidad que la que empleamos cuando debatimos las relaciones Estado-Iglesia o definimos los derechos de las personas y el estatuto del poder que empezábamos a organizar.

El campo de batalla sirvió para que en ocasiones dirimiéramos las enconadas diferencias que tuvimos sobre la materia. Fue precisamente una victoria militar, la que obtuvo Núñez en 1885, la que enterró el federalismo y organizó, en la Carta de 1886, el régimen centralista que, con el paso del tiempo, se hipercentralizó en lo político, lo fiscal y lo administrativo. Buena parte del abandono, atraso y marginamiento de extensas regiones de la Patria los debemos a esa forma de gobierno y manejo del territorio. Ese régimen también nos condenó a 100 años de soledad democrática. A partir de 1886, en torno del federalismo se tejó una especie de «leyenda negra». Se le echó la culpa de todos los males de la época, cuando la crisis de los años 70 y 80 del siglo XIX se debió más a causas económicas y fiscales que a las situaciones político-institucionales que creó el régimen autonómico.

Sólo a fines del siglo XX, a mediados de los años ochenta, empezamos a tomar decisiones que apuntaron a la superación de las situaciones creadas por el centralismo. Entre ellas, el acto legislativo 01 de 1986 y las leyes 14 de 1983, 22 y 76 de 1985 y las 3, 11, 12 y 23 de 1986, que ordenaron la elección popular de alcaldes, incrementaron las transferencias, modernizaron municipios y departamentos, y pusieron en marcha el audaz proceso descentralizador.

La Carta del 91 profundizó ese proceso y le dio nuevos desarrollos: definió al municipio como la «entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado», ordenó la elección popular de gobernadores, amplió en el tiempo el régimen de transferencias que encontró vigente, le dio a provincias y regiones el carácter de entidades territoriales y constitucionalizó el concepto de autonomía.

Las decisiones tomadas en esos dos momentos –mediados de los ochenta y principios de los noventa– le dieron nueva vida a las entidades territoriales y, en general, a la provincia que se ahogaba en las aguas estancadas de centralismo centenario. El *establecimiento* de la época –particularmente el Gobierno

Betancur, el Congreso del período 82-86 y la Constituyente del 91– merece reconocimiento por la tarea que adelantó. Sin reservas puede decirse que le cumplió al país. No lo ha hecho después porque gobiernos y congresos posteriores al 91 olvidaron el tema, por descuido o conveniencia, según se verá más adelante.

Municipios y departamentos fortalecidos

Las decisiones citadas mejoraron de manera apreciable la situación fiscal y administrativa de las entidades territoriales básicas. Lo primero, porque mejoraron su capacidad tributaria e incrementaron las transferencias y regalías que reciben. Las cifras son verdaderamente fabulosas. Por conocidas, no vale la pena repetirlas. Lo segundo, es decir el fortalecimiento administrativo, porque a esas mismas entidades se les *devolvieron* competencias y atribuciones que por su naturaleza y alcances eran y son de carácter regional y local, a pesar de lo cual venían siendo ejercidas y atendidas por la Nación, o sea por el poder central.

Durante la década de los noventa del siglo XX y primeros años del XXI ha continuado ese proceso de fortalecimiento fiscal y administrativo. En tesis de grado que fue sostenida en la Universidad de París se identificaron las 46 decisiones más importantes (leyes, decretos, resoluciones del Banco de la República y otras) que en materia de descentralización se tomaron en Colombia durante el período 1992- 2002. De esas 46 decisiones, 42 tuvieron contenido y alcance fiscal y/o administrativo. Apenas 4 fueron políticas, cuando el deterioro del proceso descentralizador se debe a causas fundamentalmente políticas.

Debe decirse, además, que tan profusa legislación ha tenido carácter reactivo, no preventivo. Esta es otra de las causas por la que la crisis que vive el proceso descentralizador no ha sido superada y puede agravarse aún más.

Balance de prueba satisfactorio

Los procesos descentralizadores no producen en sus inicios todos los resultados que de ellos es dable esperar. Sus comienzos suelen ser lentos porque exigen periodo de aprendizaje tanto para el gobierno central, que cede competencias y recursos, como para las entidades territoriales, que ejercen atribuciones y realizan inversiones nuevas. Con el paso del tiempo sus ejecutorias van mejorando. Además, a los procesos en curso se les introducen ajustes y rectificaciones y se les dan nuevos desarrollos que potencian la dinámica propia de la descentralización. Entre nosotros, infortunadamente, ha ocurrido lo contrario. El proceso empezó dando resultados aceptables, pero, con el paso del tiempo, se deterioró en buen número de casos y está produciendo desencanto. Lo más grave, verdadera frustración. Tanta que está muriendo en la conciencia ciudadana.

El Banco Mundial y Planeación Nacional en 1994 evaluaron lo que había ocurrido en 16 municipios de diferente tamaño, condiciones y características: Manizales, Valledupar, Ipiales, Zipaquirá, San Juan Nepomuceno, Piedecuesta, Jamundí, Líbano, Belalcázar, La Mesa, Zapatoca, Puerto Tejada, Versalles, Pensilvania, Cucunubá y Puerto Nariño. Estas fueron algunas de sus verificaciones:

- la mayoría de los municipios analizados hizo progresos notables en la prestación de servicios esenciales para sus habitantes;
- el incremento de recursos a disposición de los entes locales se reflejó en mayor cobertura de los servicios (la del agua aumentó en 12 de los 16 casos estudiados);
- diez de los municipios investigados cumplieron importante papel en materia educativa;

- la construcción y el mantenimiento de vías mostraron gran dinamismo;
- aumentó la atención a los sectores sociales más desprotegidos y las zonas rurales;
- cuando la comunidad participó con trabajo, material o recursos, las obras mejoraron y los ahorros fueron grandes;
- se intensificó la tarea fiscalizadora de la ciudadanía y las comunidades organizadas y se elevó el costo de las decisiones equivocadas o ineficaces; y
- los cambios han sido apreciados por la población que ahora espera más del gobierno municipal que del nacional. Así lo dijo el 90% de los encuestados en Manizales, el 75% en Ipiales y el 60% en Zipaquirá.

Diez años después, Planeación Nacional evaluó los resultados del «sistema general de participaciones» para el año 2004. Encontró: 1) que las transferencias financian porcentajes bien importantes de las inversiones que departamentos y municipios hacen en salud y educación; y 2) que los servicios citados se municipalizan cada día más. Estas son algunas de las cifras de esa evaluación que confirman lo anterior:

- las transferencias financiaron más del 95% de la educación a cargo de los departamentos y el 85% en el caso de los municipios y distritos; las otras fuentes de financiación fueron las regalías, los ingresos propios de las entidades territoriales y los recursos del crédito;
- los municipios han aumentado su participación en el manejo de las transferencias destinadas a educación: del 30% en el 2001, pasaron al 45.7% en el 2004;
- las transferencias financiaron el 85% de la inversión que en salud pública hicieron los departamentos y el 65% de la que realizaron municipios y distritos;
- los municipios manejan la mayor parte de las transferencias que financian la salud, el 70%, porque son los encargados de administrar los recursos del régimen subsidiado;
- las transferencias financiaron el 50% de las inversiones que hicieron los municipios en agua potable y saneamiento básico; y

- el deporte, la cultura, la alimentación escolar, la atención a grupos vulnerables, el desarrollo comunitario, los sectores agropecuario y ambiental, el transporte y servicios como el alumbrado público, fueron objeto de inversiones que los municipios financiaron con las transferencias y recursos propios.

Balance desolador

Los resultados para algunos alentadores de la descentralización están cediendo el campo al juicio severo y crítico, a veces exagerado, pero no carente de fundamento, que hoy hace la opinión sobre el proceso. Considera, con razón, que hay despilfarro y malversación, clientelismo, burocratización y nepotismo. Para usar el lenguaje de moda, piensa que a buen número de municipios y a algunos departamentos los devoró la politiquería y la corrupción. Agréguese la presencia y la acción altamente perturbadoras y desestabilizadoras de los actores ilegales del conflicto, la guerrilla y el paramilitarismo, que decidieron tomarse y copar las administraciones regionales y locales de los territorios en los que ejercen su «autoridad», o controlarlas ordenándoles lo que deben hacer o dejar de hacer.

Infortunadamente numerosos municipios han caído en manos de roscas, camarillas o mafias políticas que los manejan con el propósito, casi único y exclusivo, de recuperar, debidamente incrementadas, las inversiones hechas en campañas cada día más costosas, de pagar con licencias, permisos, autorizaciones, contratos y burocracia, los favores recibidos, de perpetuarse como grupo en el ejercicio del poder y de participar activamente en la elección de congresistas amigos. Esos mismos grupos, u otros, externos pero no ajenos a la vida regional y local, consideran que la descentralización debe pagar el precio de la corrupción y, por ello, saquean patrimonios y presupuestos públicos. El Contralor General Antonio Hernández Gamarra dijo que los tres mayores focos de

corrupción en el país están en el manejo de las regalías, el régimen subsidiado de salud y la contratación local con cooperativas. Identificó y denunció el hecho pero no hizo nada para combatirlo.

¿En qué momento se jodió la descentralización?

Difícil establecerlo y precisarlo, porque no se puede decir que la causa de su deterioro sea única y esté contenida en determinado hecho o acto. Indiscutiblemente se suman situaciones y el resultado final es producto de un proceso sostenido de degradación.

Lo que cuenta es el estado actual de la cuestión y el hecho de que, a pesar de su gravedad, no reaccionamos. Continuamos como si nada de importancia hubiese ocurrido y estuviese sucediendo. Como si la descentralización no estuviese comprometida. La situación denunciada tiene, además, consecuencias que también conviene destacar. Municipios y departamentos han perdido gobernabilidad, es decir capacidad para cumplir las atribuciones que están al origen de su creación, que les asigna el ordenamiento jurídico y que de ellos esperan las comunidades que los habitan. Igualmente, por la compra de votos y las fallas del sistema electoral, han perdido respetabilidad y cada día muestran mayor déficit de legitimidad. Lo anterior, sumado a otro tipo de situaciones bien conocidas, llevó a los Gobiernos Samper y Pastrana a pedir que se suprimieran los departamentos y municipios que no fueran viables según los parámetros que para el efecto establecían los proyectos de ley 225 de 1998 y 41 de 2001. Afortunadamente el Congreso no tramitó tan estrambóticas iniciativas y se negó a decretar el genocidio municipal que le propusieron.

Las decisiones descentralizadoras de los últimos años, como se dijo antes, han tenido definida orientación fiscalista y,

por ello, las finanzas públicas del conjunto de departamentos y municipios viven situación de relativa bonanza y son superavitarias, en porcentaje pequeño, pero de todas maneras relevantes, porque ya no incrementan el déficit del sector público consolidado. Esa situación de relativa bonanza fiscal tampoco permite cantar victoria porque todavía varias entidades territoriales no son viables y las que lograron serlo pagaron un alto precio en materia social (despido de empleados y trabajadores por los ajustes que ordenó la ley 617 y recorte en programas para las clases menos favorecidas). Las decisiones que se comentan no han logrado superar del todo la crítica situación fiscal de la mayoría de municipios y departamentos. Muchas de ellas contienen medidas coyunturales y puntuales que se han tomado para manejar el día a día, sin que las una el hilo conductor que revele la intención de encontrarle al problema la solución integral que requiere.

La relativa bonanza de que hablamos le permitió a los Gobiernos Pastrana y Uribe dictar sendos e inexplicables decretos de reajustes millonarios en los sueldos de gobernadores y alcaldes con cargo a los presupuestos departamentales y municipales. El primero de esos decretos fue el 1472 de 2001 que ordenó una bonificación de tres sueldos mensuales al año para todos los gobernadores y alcaldes del país. Sostuve y sigo sosteniendo que el entonces Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, compró con esa generosa bonificación el apoyo de alcaldes y gobernadores al proyecto que recortaba las transferencias y terminó convertido en el acto legislativo 01 de 2001, después de que los citados mandatarios locales y seccionales cambiaran los reparos que tenían frente a la iniciativa por su silencio cómplice. El segundo decreto es el 4353 de 2004 que dictó el Presidente Uribe. Elevó la bonificación ordenada antes a 4 sueldos mensuales por año para los gobernadores y a 4, 5 y 6 sueldos, también por año, para

los alcaldes, según la categoría del respectivo municipio. Como de este decreto no se dio oficialmente explicación válida, puede afirmarse que obedeció al propósito de conseguir que, en señal de agradecimiento, gobernadores y alcaldes se convirtieran en jefes de la reelección presidencial.

La política importa tanto o más que el resto

Está dicho pero no sobra repetirlo: cambiamos y fortalecimos la vida administrativa y fiscal de municipios y departamentos, pero no cambiamos las reglas de juego en materia política. Permitimos que quienes ganasen las elecciones manejaran las recuperadas entidades territoriales conforme a prácticas, costumbres, vicios, mañas y procedimientos que utilizábamos cuando esas entidades no tenían los poderes que empezaron a ejercer gracias a la descentralización y no interesaban a nadie porque habían desaparecido prácticamente del escenario. No nos importó quienes fuesen los protagonistas de la nueva realidad administrativa y fiscal. Nos tuvo sin cuidado que fueran las tradicionales y conocidas figuras de la vida municipal y departamental. Tampoco promovimos ni estimulamos la presencia de nuevas fuerzas políticas y sociales.

Ese descuido y ese error están en el origen de las situaciones que hoy lamentamos. Como no cambiamos las reglas de juego político-electoral, ni obligamos a los viejos actores a que cambiaran sus prácticas y costumbres, pronto hicieron de las suyas. Se apoderaron de municipios y departamentos fácilmente y los manejaron conforme a principios y reglas de las épocas en las que no había descentralización.

Con dificultad, organizaciones políticas y sociales nuevas, de carácter cívico o comunitario, o movimientos rebeldes e independientes en el interior de las fuerzas tradicionales, lograron conquistar alcaldías y gobernaciones. Pero como no cambiamos las reglas y los obligamos a que jugaran con

las de antes, en poco tiempo, y en la mayoría de los casos, se «contaminaron». A veces, inclusive, incurrieron en faltas mayores a las que atribuían a quienes derrotaron en las urnas. Por eso no lograron sobrevivir más allá de lo que duró el periodo de las administraciones que rigieron.

¿Qué hacer?

Las fallas mayores de la descentralización en este momento no son, entonces, de carácter fiscal o administrativo, materias en las que hemos avanzado, aunque no todo lo que se requiere. Son político-institucionales. Sabiendo cuál es el origen de esas fallas es relativamente fácil identificar soluciones y respuestas.

Lo primero que echamos de menos es la organización de un nuevo modelo o esquema de ordenamiento que distribuya territorialmente todo el poder del Estado, no únicamente parte de sus funciones administrativas y tributarias, como tímidamente lo hemos hecho hasta ahora, sino que reparta, también, las funciones políticas del poder público, incluidas las constituyentes y legislativas, entre las autoridades nacionales –Gobierno y Congreso– y los gobiernos subnacionales que se organicen. Un modelo que interprete y exprese nuestra realidad, nuestra reconocida condición de país de regiones, ciudades y municipios, porque el que tenemos ha sido desbordado por los hechos. Para sólo citar un ejemplo, la vida económica y social del país ya no es departamental, como ocurrió hasta hace un tiempo, sino regional.

El modelo que adoptemos debe acompañarse de decisiones políticas que aseguren su viabilidad y funcionamiento en las mejores condiciones posibles. Los resultados de toda organización territorial dependen de la manera como los interesados decidan aplicarla, darle vida, trasladarla a su quehacer político y administrativo, potenciar sus desarrollos.

El primer grupo de ese tipo de decisiones lo conforman las que garanticen amplia y efectiva participación ciudadana y comunitaria en todos y cada uno de los actos de la vida pública local y regional.

Ponerle pueblo a la descentralización para quitársela a las mafias políticas

Entre dichas medidas pueden citarse las siguientes:

- 1ª. En toda elección de alcaldes y gobernadores debe participar no menos del 40% del respectivo censo electoral. Si en la primera votación no se logra dicho porcentaje, ésta debe repetirse dentro de los dos meses siguientes, inclusive con la presencia de nuevos candidatos. Si en la segunda oportunidad tampoco se alcanza el 40% citado, debe entenderse que la ciudadanía renunció al derecho que tenía de elegir alcalde o gobernador. En este caso, la autoridad superior (Gobernador o Presidente) nombraría para el periodo de que se trate.
- 2ª. Para ser elegido alcalde de ciudad que tenga más de 100.000 habitantes debe obtenerse no menos del 33% de la votación total. Habría segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera, cuando ninguno de los aspirantes haya alcanzado en ésta el citado porcentaje.
- 3ª. Debe repetirse la votación para alcaldes y gobernadores, con candidatos distintos a los que se presentaron en la primera ocasión, cuando el voto en blanco sea mayoría relativa. Para los efectos anotados no se justifica la mayoría calificada (50% + un voto) que exige el acto legislativo 01 de 2003.
- 4ª. Adoptar la fórmula de «discriminación activa» a favor de las mujeres y varones menores de 25 años que garantice su inclusión en las listas que se inscriban para asambleas, concejos y juntas administradoras. Los temas que se debaten y deciden en municipios y departamentos interesan particularmente a esos grupos sociales (salud, educación, aprovechamiento del tiempo libre, vivienda, atención a los sectores más vulnerables de la población, cultura, deporte). Por eso cada día son más las mujeres y jóvenes que se inscriben como candidatos, por ejemplo, a las juntas administradoras locales de las grandes ciudades. En la localidad de Chapinero, en Bogotá, todos los

ediles elegidos en el 2003 fueron mujeres. Las listas inscritas tenían varones y mujeres, pero la ciudadanía decidió, en una especie de acuerdo tácito que nadie promovió, que era mejor elegir mujeres. Fue audaz apuesta política que ganaron quienes la hicieron. Los socialistas franceses reformaron la Constitución para ordenar la paridad de género en todas las listas electorales (los partidos que no cumplan pierden el derecho que tenían a la financiación que el Estado otorga a las formaciones políticas). Las feministas argentinas cuando plantearon reivindicación comparable acuñaron el sugestivo slogan: «las mujeres cambian, si algunas hacen política; la política cambia, si son muchas las que están en política». En razón de lo dicho, debe disponerse que no menos del 50% de los renglones que se inscriban para concejos, asambleas y juntas administradoras sean ocupados por mujeres y varones menores de 25 años, en proporción que cada partido decidirá.

- 5ª. Inhabilitar como candidatos al Congreso a los cónyuges, compañeros, hermanos, hijos o padres de los gobernadores y alcaldes de ciudades que tengan más de 100.000 habitantes. Así se combaten el nepotismo y los clanes familiares en la política.
- 6ª. Con el mismo propósito –combatir la monogamia política– inhabilitar a los cónyuges o compañeros y familiares cercanos de los congresistas como candidatos a gobernaciones y alcaldías.
- 7ª. Inhabilitar a diputados y concejales de ciudades de más de 100.000 habitantes como candidatos al Congreso si los periodos se superponen, aunque renuncien a la primera investidura.
- 8ª. Limitar en el tiempo la duración de las campañas, entre otros propósitos, con el de reducir sus costos que terminan trasladándose a los presupuestos de municipios y departamentos. El proselitismo político electoral sólo debería autorizarse dentro de los dos meses anteriores a las votaciones. Como los elevados costos de las campañas se traducen, casi que forzosamente en corrupción, hay que reducirlos de manera apreciable.
- 9ª. Fijar calidades –preparación o experiencia en el sector público o el privado– para ser edil, concejal, alcalde, diputado o gobernador, tal como lo prevé el artículo 293 de la Constitución. Quienes argumentan que este tipo de exigencias

violan principios democráticos no tienen razón, porque la formación académica hoy se ha masificado y la experiencia también se debe poder acreditar con trabajo político o social.

- 10^a. Debe cambiarse la ley que ordena estímulos a los votantes porque está llevando a las urnas ciudadanos que votan en blanco, no marcan el tarjetón o anulan deliberadamente el voto pues sólo buscan el certificado que garantiza las ventajas ofrecidas (tarde libre en el trabajo, descuentos en los derechos académicos que se pagan en las universidades oficiales). Los estímulos que se deben conceder tienen que ser otros (puntos para obtener los subsidios y ayudas que otorgue el Estado).
- 11^a. Facilitar mediante la eliminación y simplificación de requisitos el ejercicio de las formas de democracia directa y participativa que crea la Constitución y desarrolla la ley 134 (referendo, iniciativa popular, consulta, revocatoria del mandato).
- 12^a. Revisar a fondo los organismos de control y sus procedimientos de trabajo porque unos y otros fueron diseñados para abusos y delitos que se han sofisticado, no dejan rastro ni huella, y, por eso, son difíciles de sancionar.
- 13^a. Adoptar regímenes políticos, administrativos y fiscales diferentes para las entidades territoriales, en función de sus características, población e importancia económica. La unidad nacional, que se debe conservar, no exige uniformidad legislativa que a veces se convierte en camisa de fuerza para el desarrollo y progreso de muchas entidades, o las hace incurrir en costos que van más allá de sus posibilidades.

La reelección inmediata de alcaldes y gobernadores desbarata el país

Las situaciones críticas que vive el proceso descentralizador no se superan con las equivocadas propuestas de reforma constitucional que el Gobierno promovió y promueve y que todo indica son sus únicas iniciativas en la materia.

Como las Cámaras aprobaron la reelección presidencial, el Gobierno, que en repetidas ocasiones se había opuesto

a la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes, decidió promoverla, apoyarla y hacerla suya. Su único argumento fue analógico: si hay reelección para el Presidente, debe haberla para autoridades comparables a nivel regional y local. Si se hubiese aprobado, la crisis de que venimos hablando se habría profundizado porque se habrían constitucionalizado la politiquería y la corrupción. Gobernadores y alcaldes, tocados por el síndrome Uribe, se hubieran sentido únicos e irremplazables y hubieran aspirado a la reelección. Si los abusos de poder son incontrolables a nivel nacional, fácil es imaginar lo que ocurriría en niveles más bajos. Pero como al Gobierno le interesaba más la condición de quienes ahora se desempeñan como alcaldes y gobernadores, que la suerte de los municipios y departamentos como instituciones, estuvimos ante el riesgo de centenares de «reyecitos» locales cometiendo toda clase de alcaldadas para quedarse en el cargo.

Recorte de las transferencias

Otra propuesta oficial es la relacionada con el recorte de las transferencias territoriales. La Carta ordena a la Nación ceder a municipios y departamentos un porcentaje de sus ingresos corrientes. Los valores de esa cesión son el mayor aporte a la inversión social que se hace en provincia, básicamente en salud, educación y saneamiento básico. En desarrollo de acuerdos celebrados con el Fondo Monetario, el Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, con la oposición del entonces candidato Álvaro Uribe, pidió al Congreso que aprobara el acto legislativo 01 de 2001 con el fin de ponerle «techo» a las transferencias, de «desacelerar su crecimiento», porque eran la causa del déficit fiscal del sector público. Al país se le dijo, y así quedó consignado en el citado acto legislativo, que el recorte sólo regiría durante 7 vigencias, del 2002 al 2008, año a partir del cual las transferencias crecerían paralelamente con los ingresos corrientes de la Nación.

Ahora el Gobierno pide que el asunto se vuelva a revisar con el propósito de disponer que su crecimiento sea inferior al que ordena la Constitución vigente. Nada de raro tendría que la fórmula del Ministro de Hacienda de hace 5 años sirva ahora al Ministro de Defensa para que los recursos del sector social atiendan las necesidades crecientes de la guerra y la fumigación de los parques naturales.

Para el debate sobre las transferencias conviene tener en cuenta:

- 1°. Que los ingresos corrientes de la Nación no son sus *ingresos totales*. Aquéllos son apenas parte de éstos. Por ello las transferencias territoriales, en el 2006, valieron el 33,8% de esos ingresos corrientes; el 14,8% del presupuesto general de la Nación; y apenas el 10% del ingreso del sector nacional consolidado.
- 2°. Que el hueco fiscal del sector público lo producen el desbordado gasto del Gobierno y el servicio de la deuda nacional, que vale dos veces lo que valen las transferencias citadas y las transferencias para seguridad social.

La obsesión de los gobiernos con el tema de las transferencias obedece al enfoque fiscalista que la descentralización ha tenido entre nosotros desde hace ya varios años. Esa obsesión también lo es de quienes fueron altos funcionarios de la banca multilateral o del sector económico en el país y de quienes aspiran a ocupar un día tan atractivos cargos.

«Golpes de Estado blandos»

También anunció el Gobierno que solicitaría autorizaciones constitucionales para «disolver gobiernos locales y departamentales» cuando encontrara que de esa manera podía combatir eficazmente el despilfarro y la corrupción. Sin desconocer que la gravedad de algunas situaciones exige la adopción de medidas severas y eficaces, no se puede atentar contra la autonomía territorial ni propiciar «golpes de Estado blandos» como ocurriría si al Ejecutivo se le dota de ese poder excepcional.

En casos extremos pueden ser necesarias intervenciones temporales y focalizadas en una dependencia, sobre determinados y precisos recursos o actividades, que previamente y en término breve (como el que rige para la tutela) autorice el respectivo tribunal de lo contencioso administrativo o el Consejo de Estado, según la entidad que se pretenda intervenir. Tal autorización sólo deberían solicitarla documentadamente la Procuraduría, la Contraloría General o la Fiscalía, no los enemigos políticos del funcionario cuestionado que también podrían ser miembros del Gobierno que haría la designación de los reemplazos a que hubiere lugar.

Conviene preguntarnos cómo salvar la descentralización. Pero debemos hacerlo sabiendo qué es exactamente lo que queremos. En materia tan delicada, no se puede improvisar, ni aplicar remedios peores que la enfermedad. Vale la pena anotar que la corrupción en municipios y departamentos no debe verse tanto como el resultado de situaciones personales, ni como la causa de agudos problemas económicos, fiscales o sociales (si no hubiese corrupción, los impuestos serían más bajos, no habría déficit y ya se hubiesen solucionado necesidades comunitarias). También debe verse como el resultado de equivocadas formas de organización política y de falta de reglas de juego que garanticen masiva presencia ciudadana en la vida pública regional y local.

La improvisación es enfermedad contagiosa

Pero no sólo el Gobierno se equivoca en materia territorial. También lo hacen los congresistas amigos suyos pues uno de ellos presentó a consideración del Senado un proyecto de reforma constitucional que unifica el calendario electoral (el mismo día se elegirían Presidente de la República, gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles). De esa manera se *nacionalizan* los comicios regionales y locales y acaba con la autonomía política de las entidades territoriales porque es obvio que la campaña

presidencial, con toda su capacidad de movilización y de «arrastre», pondrá a muchos electores a votar por los candidatos a gobernaciones y alcaldías que sean partidarios de uno u otro aspirante presidencial, y no por los candidatos a esos mismos destinos que mejor puedan servir los intereses y las necesidades del respectivo departamento o municipio.

Proyecto político vs. Plan de ajuste fiscal

En el más amplio y noble sentido de la palabra, la descentralización, en todas partes del mundo, es un proyecto político que hace parte, entre otros, de los programas de reforma del Estado, fortalecimiento del sistema democrático y logro de acelerados cambios económicos y sociales. Obviamente, la variable fiscal, dentro de la descentralización, es importante, pero no por ello define ni orienta el proceso, ni lo puede desnaturalizar cambiándole su esencia y naturaleza políticas. Es, como se dijo, una variable. No puede convertirse en razón de ser y objetivo del reparto territorial del poder. Precisamente porque se trata de un proyecto político, en muchas partes se crea el Ministerio de las Autonomías, del Ordenamiento Territorial o de la Descentralización.

Por esa misma razón fue el Ministerio de Gobierno, hoy del Interior, el que en Colombia lideró el proceso descentralizador puesto en marcha a mediados de los ochenta. Le dio vida y lo animó en sus primeros pasos. Infortunadamente, después de la Carta de 1991, los gobiernos, por razones de distinto orden, han abandonado el tema de la descentralización, por lo que no la han apoyado, ni siquiera lo han acompañado. Y el Ministerio del Interior se dejó «raponear» el tema de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, o lo entregó voluntariamente. Estas dos entidades, por razones obvias, le han dado a la descentralización un enfoque meramente fiscalista y la convirtieron en sinónimo de transferencias y déficit fiscal.

A mediados del 95 se anunció que la conversión del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior –dispuesta por la ley 199 de ese mismo año– permitiría «consolidar el proceso (pues) los departamentos y los municipios tendrán en éste vocero permanente de sus intereses, que cuenta con novedosos instrumentos, herramientas y capacidad técnica suficiente para liderar y coordinar el tránsito hacia un modelo descentralizado de administración pública». Sin embargo, ocurrió todo lo contrario, porque precisamente en ese momento empezó a dársele al proceso el tratamiento meramente fiscal que ha tenido durante los últimos años. A pesar de que en el Ministerio del Interior se creó una «unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales» y seguramente otras dependencias con idéntico o similar propósito, son los ministros de Hacienda y los jefes de Planeación quienes hablan a nombre del Gobierno en la materia y quienes han concebido, con la complicidad de sus colegas del Interior, las medidas puntuales y coyunturales de la última época. El «renovado» Ministerio del Interior tan sólo burocratizó el tema. No era cierto, como se dijo oficialmente, que el cambio de nombre ordenado por la ley lo habilitaría para asumir de verdad la defensa de los entes territoriales. El antiguo Ministerio de Gobierno lo había hecho con eficacia porque las normas vigentes años atrás le habían permitido poner en marcha audaz proceso descentralizador. Una vez más quedó probado que la falta de voluntad política no se reemplaza con la expedición de una ley.

En el lugar y momento equivocados

No nos referimos a otras propuestas gubernamentales sobre temas territoriales porque, hasta el momento, las que resumimos son las únicas que se conocen. Lo que debe decirse de ellas es que van en contravía de lo que son las necesidades que tenemos en la materia. En vez de solucionar

la crisis, le agregan nuevos ingredientes y la profundizan. Equivalen a tratar de apagar el incendio con gasolina. Lo que el país necesita es la gran reforma regional y local que Álvaro Uribe ofreció hace 5 años durante su primera campaña y que salió de la agenda pública para darle prioridad a la reelección presidencial. Todo indica que esa gran reforma seguirá en el clóset porque ahora lo que importa es el recorte a las transferencias.

Como es posible que más tarde aparezcan nuevas propuestas oficiales, confiemos todos en que, ante la incapacidad del Gobierno para solucionar la crisis, no decida revivir las iniciativas de los ex presidentes Samper y Pastrana que propusieron suprimir los departamentos y municipios que no fueran viables fiscalmente de acuerdo con las iniciativas que con ese fin llevaron al Congreso. Esperemos que tampoco reaparezca la idea de suprimir las personerías como se propuso en el fracasado referendo.

Falta una política pública

Todo lo anterior permite afirmar que la descentralización le ha quedado grande al establecimiento básicamente porque no ha logrado estructurar y poner en marcha una política pública que identifique el problema y las situaciones de que es necesario ocuparse. Que mida la importancia y consecuencias de esa problemática, así como las de las decisiones que se piensen tomar. Que adopte las medidas necesarias para alcanzar los propósitos fijados, evalúe sus resultados, les introduzca periódicamente los ajustes y rectificaciones que demande, y le dé los nuevos desarrollos que exijan su consolidación y mejoramiento.

Como se dijo antes, a mediados de los ochenta y principios de los noventa se tomaron decisiones que abrieron el camino porque pusieron en marcha serio proceso

descentralizador. También audaz para la época porque la elección popular de alcaldes le rompió una de sus vértebras a la Constitución de 1886 y al centralismo que a lo largo de 100 años había echado sólidas y profundas raíces. Sin embargo, durante la década de los noventa, concretamente después de la Carta del 91, fue puesto a hibernar en el cajón de los propósitos nacionales. Ni el Gobierno, ni el Congreso, ni los partidos se volvieron a ocupar de él de manera sistemática. No le hicieron el seguimiento que requería ni lo evaluaron para efectos de introducirle los ajustes y reformas que necesitara en razón de los tropiezos, obstáculos e imprevistos encontrados durante su ejecución. No le dieron los nuevos desarrollos que su propia dinámica demandaba. Nunca pasó a una segunda fase o estadio, ni tuvo nuevo impulso y un segundo aire. Las medidas que durante el periodo citado se tomaron fueron fundamentalmente de carácter administrativo y fiscal, cuando lo que se necesitaba era conservar y profundizar la naturaleza política del proceso. Había que promover y garantizar masiva y efectiva presencia de la ciudadanía y la comunidad organizada en todos y cada uno de los actos que le dan vida a la descentralización y la ponen en práctica. En vez de hacerlo, adoptamos medidas heroicas como la ley 617 que controló el gasto público regional y local, pero tuvo un alto costo social, y el Gobierno se embarcó en las equivocadas propuestas del referendo que se votó en octubre del 2003 (la supresión de las personerías y las contralorías territoriales).

¿Por qué el establecimiento congeló el proceso y se paralizó frente a él?

Por varias razones. La primera, porque consideró que con las decisiones de los ochenta y la Constitución del 91 había hecho lo que tenía que hacer, había cumplido su deber y lo había cumplido bien. No encontró necesario hacerle seguimiento al proceso e introducirle los ajustes de que antes se habló.

Así ha sucedido también porque quienes detentan el poder a nivel nacional no aceptan compartirlo con las regiones, ciudades y municipios del país. Por ello no quieren reformar ni reemplazar el modelo de ordenamiento territorial (¿o de desorden territorial?) que vive la peor de sus crisis. Las reformas que a ese modelo le han hecho no han producido los cambios esperados. El país abandonó la descentralización. La dejó al garate. Creyó, equivocadamente, que como proceso podía vivir de su propia dinámica. En vez de profundizarla, hay quienes han buscado frenarla y, a veces, revertirla. Muchos ni siquiera se han dado cuenta de la crisis que la afecta.

La última razón de la parálisis anotada radica seguramente en el hecho de que los gobiernos, los congresos y los partidos en los últimos 15 años han medido bien las consecuencias de las decisiones tomadas y han entendido, que la clase política pierde poder (el control que siempre ha ejercido sobre municipios y departamentos). A esa ventaja no renunciará nunca porque es fundamental para la suerte y el futuro de la clase política tradicional, pues sin ella no podrá sobrevivir. Las instancias citadas se dieron cuenta que se les había ido la mano con las decisiones que iniciaron el proceso, que habían sido demasiado generosas. Por ello, en varias ocasiones, por la puerta de atrás, han tratado de recortar y revertir su alcance con propuestas como la de unificar el calendario electoral, porque disponer que las elecciones de Presidente, Congreso, gobernadores y alcaldes tengan lugar el mismo día, sólo busca entregarle a senadores y representantes el manejo de las elecciones regionales y locales y, por esa vía, el control de municipios y departamentos, ahora fortalecidos fiscal y administrativamente.

Lo más grave de la parálisis que se denuncia es que el proceso entró en crisis y las instancias nacionales que deberían tomar decisiones y proponer los cambios que remuevan las causas

estructurales y las situaciones que están al origen de dicha crisis, no actúan. Por eso las dificultades son cada vez mayores. Se extienden como mancha de aceite. Alguien mal pensado podría decir que el juego maquiavélico o la estrategia del establecimiento consisten en dejar que la crisis toque fondo para poder desmontar, con razones «válidas», todo el proceso y acabar con la descentralización.

Tampoco hay liderazgo

Para que lo haya y se ejerza es necesario, en primer lugar, que se sepa qué se quiere. Pero lo que se debe decir con franqueza es que lo que quieren el Gobierno, el Congreso y los partidos no es propiamente fortalecer el proceso, ni mejorarlo, ni sacarlo de la crisis en que está, sino todo lo contrario. Así se puede deducir de lo que hasta ahora han hecho y dejado de hacer.

Álvaro Uribe durante la campaña del 2002 prometió una gran reforma territorial. Las regiones que se crearan reemplazarían los desgastados departamentos. Sus parlamentos autónomos ejercerían algunas de las funciones legislativas que hoy están en cabeza del Congreso. Se acabarían los monopolios departamentales –licoreras y loterías–, que se han convertido en la caja negra que financia las campañas electorales. Todo eso fue cambiando por las propuestas del referendo que atrás se resumieron. En la campaña que adelantó para su segundo mandato, el Presidente lo que ofreció fue el recorte a las transferencias y la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores.

Las intenciones y voluntad del Congreso tampoco aparecen. Además, son inseparables de las intenciones y voluntad de la clase política tradicional que es ampliamente mayoritaria en las Cámaras y dueña, por tanto, de las decisiones del legislativo. Por ello el Congreso nunca hará la gran reforma

territorial que la Nación requiere. No la hará, porque perdería el poder político que hasta ahora ha detentado gracias al control que ejerce sobre municipios y departamentos.

En Colombia, como en muchos otros países, el poder electoral y político tiene sólida base territorial y se obtiene y organiza con base en el uso que se hace de las entidades públicas que gobiernan y administran el territorio. Esa es la razón para que la clase política sea producto del contexto institucional y las reglas de juego que a nivel regional y local le han permitido acumular poder, sobrevivir y proyectarse nacionalmente. Por ello no acepta que se transforme su hábitat natural ni la manera como adquiere capital electoral y lo convierte en poder político.

Tampoco acepta cambios que comprometan la estabilidad de las organizaciones que le sirven de plataforma de lanzamiento y la solidez de las jerarquizadas redes de ediles, concejales, diputados y notables políticos de provincia, a través de las cuales maneja frondosos aparatos burocráticos y coadministra. Por esa misma razón no es partidaria de que se eliminen los monopolios, es decir las licorerías y loterías que financian las campañas, ni admite que se cierren las asambleas departamentales. Sólo le interesa que los barones electorales sigan siendo dueños de las curules y que en la conformación, ejercicio y control del poder político no participen nuevas fuerzas.

El orden (o desorden) político que tenemos es producto del orden (o desorden) territorial vigente. Son hermanos siameses. Por ello, para renovar el primero y poder cambiar las costumbres y prácticas políticas, hay que reordenar el territorio y sus formas de gobierno y administración, pero la clase política se opone a que se junten reforma política y reforma territorial porque sabe que ésta última transformaría

el escenario que utiliza como fuente y origen del poder que detenta. Ha logrado una especie de acuerdo tácito con el Gobierno: hacemos una reforma política que produzca muy pocos cambios y, sobre todo, que no tenga ningún impacto a nivel regional y local, pero no hacemos ninguna reforma territorial.

Si se considera a los partidos en forma separada del Congreso, ajenos a lo que ocurre en las Cámaras, debe decirse que también están idos del tema, que carecen de una política en la materia. Guardan silencio. Dicen ser amigos de la descentralización. Pero de ahí no pasan. Tal vez porque no tienen ideas ni propuestas para presentar.

El Congreso no hará la gran reforma

No la ha hecho ni hará por razón elemental: la mayoría de senadores y representantes está en el Congreso gracias a que conoce bien el ordenamiento territorial del país, lo sabe manejar y lo aprovecha, sin límites ni reservas, con fines político-electorales. Ese aprovechamiento no es necesariamente indebido ni abusivo. Muchas veces se trata del uso que hace de prácticas inveteradas, no autorizadas ni prohibidas por la ley. Los congresistas, en buena medida, son producto de un orden regional y local que a veces ellos mismos han diseñado mediante la expedición de las leyes que lo organizan y las interpretaciones que de ellas hacen. Para senadores y representantes ese orden es su marco institucional y su hábitat político. Hace parte, además, de las reglas de juego para los candidatos que se disputen las curules. Inclusive, se proyecta sobre los partidos que lo utilizan para estructurar su organización y medir su peso político a nivel nacional. Nadie en Colombia, ni en ninguna otra parte del mundo, cambia voluntariamente las reglas de juego que le han servido para su desempeño exitoso en la vida pública. Y si las cambia, no lo hace para

desmejorar o comprometer su situación, sino para mejorarla. No lo hará para desmontar baronatos y cacicazgos electorales que se apoyan en aceitadas administraciones departamentales y municipales. Dicho con otras palabras: los intereses político-electorales de senadores y representantes explican por qué solo excepcionalmente el Congreso ha reformado de verdad el régimen departamental y municipal. Lo hizo a mediados de los años ochenta cuando aprobó la elección popular de alcaldes.

La «incapacidad» política de las cámaras legislativas para hacer la reforma regional y local fue reconocida por el propio Congreso cuando expidió el acto legislativo 02 de 1977 que convocó a una asamblea constituyente que se encargaría, precisamente, de hacer esa gran reforma. La Corte Suprema –en ese entonces no había Corte Constitucional– infortunadamente tumbó ese acto legislativo.

Clave de la guerra o de la paz

La oposición, que a veces dice representar la izquierda, no entiende que un nuevo modelo de ordenamiento territorial es una de las claves de la guerra o de la paz en Colombia. El conflicto que padecemos hunde sus raíces en la tierra, porque una de sus causas está en el reparto inequitativo de la propiedad agraria, y otra, en la lucha por el ejercicio de poder a nivel regional y local. Por ello la distribución territorial del poder del Estado aparece como una de las respuestas más indicadas para el logro de la paz. Un nuevo modelo de organización territorial sirve el propósito anotado porque se deben crear espacios y escenarios democráticos, a nivel regional y local, en los que se reinserten a quienes quieran poner a prueba su vocación política y sus ideas sobre el Estado, el servicio público y la manera de lograr el bienestar colectivo.

Entre los actores armados del conflicto seguramente hay quienes tienen definida vocación política. Para su reincorporación a la vida ordinaria de la Nación, más que ayudas de carácter económico o social (casa, carro y beca), lo que seguramente cuenta para ellos son las posibilidades reales y ciertas que encuentren para ejercer esa vocación, es decir para participar válidamente y por canales democráticos en la vida política, concretamente para presentar y defender sus ideas y propuestas y ejercer al menos parte del poder político del Estado. Unos serán ministros o congresistas, como ha ocurrido. Pero como no hay puestos en el Gobierno ni curules en el Congreso para todos, como tampoco los hay para todos los que aspiran a ellos sin haber estado en la ilegalidad, es necesario organizar y fortalecer escenarios y espacios, distintos de los de carácter nacional, verdaderos centros de poder regional y local, que les permitan reclamar el favor popular para sus proyectos políticos. En otras palabras: la reforma territorial debe ser puente de plata para la consecución de la paz.

Esos escenarios son las regiones, las ciudades y los municipios fortalecidos política, fiscal y administrativamente. En ellos pueden realizarse esas vocaciones y ejercerse, con proyección sobre el bienestar de sus comunidades, parte del poder político del Estado. Tendremos paz cuando veamos como gobernadores y alcaldes de regiones, ciudades y municipios a los antiguos comandantes que se desmovilicen y que el pueblo elija. Si algunos lo quieren ver de esa manera, será parte del precio que el país debe pagar para lograr la paz.

Esa reinserción sólo será posible si contamos con entidades territoriales dotadas de atribuciones y recursos suficientes para cumplir una gestión razonable en beneficio de los pueblos que las habiten. No es serio de parte del establecimiento invitar a quienes están en la ilegalidad a que abandonen las armas y se incorporen a la civilidad como

gobernadores o alcaldes de departamentos y municipios, o sea como jefes de administraciones que no tienen capacidad de gestión ni posibilidades ciertas de recuperarse.

La posibilidad de que esos centros territoriales de poder sirvan como espacios para la incorporación de los desmovilizados que tengan vocación política, no tiene nada de irreal. Sin que las ciudades y los municipios del país hubiesen sufrido la transformación que aquí se propone, fueron escenarios válidos para que el M-19 apareciera en la vida pública del país. Carlos Pizarro fue candidato a la Alcaldía de Bogotá y otros comandantes y militantes suyos han sido alcaldes de ciudades importantes (Pasto, Yumbo y Zipaquirá, entre otras). En varios de los municipios del Urabá antioqueño han sido alcaldes los reinsertados del antiguo Ejército Popular de Liberación (EPL).

Lo dicho para la oposición vale también para los partidos de la coalición gobiernista. En el caso de éstos, su situación es aún más delicada porque, en vez de hacer política presentando propuestas y debatiendo los problemas públicos, están dedicados a dormir la siesta burocrática y a descansar porque la dura pelea que libran por los puestos seguramente los ha fatigado.

¿Cómo salir del laberinto?

Si los llamados a decidir no saben qué hacer, ni tienen voluntad para producir el cambio que se requiere, y el Congreso no hará nunca la reforma territorial que necesitamos, ¿cómo concebirla, diseñarla y ponerla en marcha? Podría decirse que la instancia y el instrumento idóneos serían, entonces, la reunión de una asamblea constituyente o la aprobación de un referendo. Sin embargo, debe anotarse que una y otro, conforme a la reglamentación vigente, requieren la aprobación del Congreso y se someten, luego, a exigente participación ciudadana en las urnas,

todo lo cual es difícil de conseguir, sobre todo si detrás de la propuesta no están ni el Gobierno ni una fuerza política mayoritaria o con gran capacidad de convocatoria.

Así pintado el panorama es desolador. Seguramente he exagerado algunos de sus trazos para llamar la atención sobre las dimensiones y características de la crisis, no para desanimar a quienes tengan interés en hacer aportes, ni para que quienes creemos en la necesidad del cambio pensemos que no hay camino ni salida posibles.

A comienzos de los noventa llegamos, después de varios intentos fracasados de reforma, a situación de verdadero bloqueo institucional. En poco tiempo apareció una fórmula política, en la que casi nadie había pensado antes, que nos permitió salir de la encrucijada. Lo mismo ocurrirá ahora porque si no le encontramos respuesta a la crisis regional y local, comprometemos la legitimidad y hasta la estabilidad del sistema democrático y le cerramos las puertas a la paz. También, porque vastos sectores de opinión terminarán exigiendo e imponiendo esa respuesta pues no soportarán por más tiempo la situación existente: quienes tienen el poder, no saben qué hacer, ni cómo; en cambio, quienes sí lo saben, no tienen poder para hacerlo.

DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y EQUIDAD. ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA EN BOGOTÁ

ENRIQUE BORDA VILLEGAS
Secretario General Alcaldía Mayor de Bogotá

Voy a abordar las relaciones entre gobernabilidad y descentralización, haciendo énfasis en los retos para la construcción de la equidad, los márgenes de maniobra y los intereses entre los actores del gobierno nacional y el gobierno local, específicamente para el caso de Bogotá.

Trataré de contextualizar los principios de Unidad y Autonomía contenidos en la Constitución Política, abordándolos desde cinco temas bastante tensionantes durante la actual administración (2004-2008). Por último reflexionaré un poco el tema de Bogotá como una "entidad descentralizada territorialmente" con relación a la Reforma Administrativa.

Para empezar, algunas sentencias de la Corte Constitucional resultan útiles para aclarar el asunto del principio de Autonomía Territorial. Porque a lo que llama la Corte todo el tiempo, es a que se haga un ejercicio de armonización entre el Principio de Autonomía y el Principio de Unidad Nacional, haciendo énfasis en que el núcleo de esa autonomía territorial se basa fundamentalmente en la posibilidad de acción que tienen los Entes Territoriales y en la facultad de gobernarse con autonomía.

Gobernarse con autonomía incluye un componente de gestión y uno político de elección de sus gobernantes, una dirección política propia que le implica la posibilidad de darse su propio gobierno. La autonomía en que insiste la Corte es una que no tiene como referente un mero traspaso de funciones, de responsabilidades y de competencias, sino que va mucho más allá en una concepción de poder, de dirección política; exige de los Entes Territoriales una gestión eficiente de los intereses locales, pero en una mirada político-administrativa y desde el punto de vista constitucional como fortalecimiento de la legitimidad, en la medida en que el Estado a través de los Entes Territoriales, con autonomía, se acerca a la gente, al pueblo y por esta razón gana en legitimidad. Ese es el alcance que, considero, la Corte le da a los Artículos 311 y 330 de la Constitución.

Es decir, que si hay dirección política, más capacidad de gestión de intereses propios del territorio, ello se traduce en un poder de dirección administrativa. Es lo que dice el artículo 287 de la Constitución Nacional y políticamente tiene relación directa con el tema de la soberanía popular y de participación permanente de la gente en las decisiones que la afectan.

Eso es lo que hace real y objetiva la descentralización, esa es la verdadera descentralización política; que la ciudadanía sea quien decida cuáles son las necesidades que requiere se satisfagan en su territorio y por eso tenga el derecho a elegir una opción política que perfectamente puede ser diferente a aquella que se eligió en el poder central. Es nuestro caso. En Bogotá la gente eligió una opción política distinta a la de la Presidencia de la República.

Lo dice la Corte: "Cada Entidad Territorial hace parte de un todo pero se reconoce la diversidad" y por eso, la gente que

vive en las entidades territoriales tiene el derecho de elegir opciones políticas que tengan relación directa con las necesidades que esperan satisfacer. Unidad y autonomía dice la Corte, "...son principios que no pueden ser contradictorios y es obligación de todas las autoridades armonizarlos permanentemente, así sean opciones políticas diferentes" las que estén gobernando en la Nación y en el Ente Territorial. Entre ese principio de autonomía y ese principio unitario, implican también límites entre uno y otro: la autonomía sólo se puede ejercer territorialmente dentro de los límites que la Constitución Política y la ley le fijan en materia de competencias y funciones, pero la unidad también tiene que desarrollarse respetando el espacio social. Esa línea frágil que hay allí entre autonomía y unidad nacional es el gran secreto de la democracia territorial y de la descentralización. Y en estos términos, entonces, considera la Corte que la autonomía se convierte en un derecho de las entidades territoriales para autodefinirse.

Desde el poder central ese derecho constitucional está fundamentalmente expresado en el Artículo 86 de la Carta Política. Y desde allí se debe manejar la relación entre los entes territoriales y el gobierno nacional. El gran secreto es la concepción de la unidad, dice la Corte, "el todo que necesariamente se integra con las partes y no la unidad como bloque monolítico". Creo que esa es la figura que la actual administración distrital ha tenido como guía en la relación con el gobierno nacional y con el Presidente de la República.

Hay cinco temas tensionantes con el Gobierno Nacional. 1- La seguridad, 2- las competencias ambientales en la ciudad, 3- el transporte y la movilidad, 4- la regionalización, ciudad-región y el ordenamiento territorial, y 5- la salud que lo tomaré para tocar temas de carácter social.

El tema de la seguridad

Verdaderamente es muy difícil manejar la seguridad de la ciudad con la concepción de la seguridad democrática propuesto desde el nivel nacional. El tema de la "Seguridad Democrática" y la "Seguridad Ciudadana" son dos maneras de verlo frente al derecho de las personas. Mientras el objetivo fundamental de la primera consiste fundamentalmente en una derrota militar en un conflicto armado de uno u otro de los contendientes, la segunda plantea la necesidad de no ver la seguridad como un elemento de confrontación sino como un derecho ciudadano integrado dentro de los demás derechos, que es consustancial a los demás.

La gente tiene derecho a estar segura para disfrutar de la ciudad y de los demás derechos fundamentales. Mientras que en la seguridad democrática, los contradictores en el tema de la seguridad son contendientes fundamentalmente de carácter militar, en la seguridad ciudadana se maneja un punto de equilibrio entre el tema de la seguridad frente a los actores armados del conflicto y la participación conjunta de las organizaciones sociales y de los ciudadanos. Pero no se puede convocar a participar en la guerra, sino que se tiene que convocar a participar en la estabilidad de la ciudad.

Desde la organización institucional, mientras en la seguridad democrática se convocan fundamentalmente tres actores para garantizar seguridad -las fuerzas armadas, la policía nacional y los colaboradores de la sociedad civil que decidan participar-, en la seguridad ciudadana hemos tratado de construir una concepción en la cual todas las instituciones del Estado deben participar. La seguridad de la ciudad tiene relación directa con los derechos fundamentales de las personas, el disfrute de éstos y la garantía o restablecimiento de los mismos.

El liderazgo que se ejerce en la seguridad democrática está fundamentalmente en el Presidente de la República como

Comandante General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; mientras que en la seguridad ciudadana es el ciudadano el actor principal, y éste es el que contribuye a la seguridad del colectivo.

Las competencias ambientales

En Bogotá hay una evidente colisión de competencias en materia de autoridad ambiental. La ciudad las tiene con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y con la Corporación Autónoma Regional (CAR). Un ejemplo palpable tiene que ver con los Cerros Orientales.

Éstos están en el territorio del Distrito y por lo tanto a Bogotá le corresponde, entre otras cosas, controlar el desarrollo urbanístico y las construcciones en los mismos. Pero la CAR decide sobre el instrumento fundamental que regula su uso ambiental, que es el "Plan de Ordenamiento de los Cerros Orientales". Por otro lado, el Ministerio del Medio Ambiente es el que define la línea que divide la ciudad y la reserva de los Cerros Orientales. Entonces, nos enfrentamos a un *maremágnum* anárquico, en el que cuando la administración distrital va a decidir sobre el problema, sale el Ministerio y dice: "usted (Gobierno Distrital) no puede decidir sobre el cerro porque todavía no le he dicho por donde va la línea de la Reserva, y cuando le diga por donde va la línea, usted todavía no podrá decidir porque la CAR no ha hecho el Plan de Ordenamiento de los Cerros Orientales". Pero cuando uno de ellos dos encuentra alguna construcción en los cerros entonces dice que es responsabilidad del Distrito y el problema empieza a dar vueltas como un corcho en un remolino. Tensión terrible en materia de descentralización.

Transporte y movilidad

Qué tanto padecemos los bogotanos este servicio, a pesar de que desde hace años se han venido organizando el

problema del transporte público y el tránsito? De nuevo, la ciudad está limitada para un tema que es totalmente de su territorio, tal como se evidencia si se revisan las leyes 336 y 105, que son el marco general de regulación de esos negocios, del transporte y el tránsito en las diferentes ciudades de Colombia.

Al mirar esa legislación se encuentra que las facultades de los alcaldes a efectos de regular el tránsito y el transporte están limitadas, punto de partida de las discrepancias cotidianas con el Ministro de Obras Públicas y Transporte y con los transportadores. Cuando la administración Distrital tiene diferencias con los transportadores, ellos acuden al Ministro, que les arregla el problema con una facultad que le da la ley, y el Alcalde queda con los brazos cruzados.

No es posible, en Colombia, seguir pensando en la gobernabilidad de una ciudad, si no se tiene un entorno de ciudad. Es, como dice el Alcalde de Bogotá, usar zapatos 32 cuando usted calza 40. Es absolutamente necesario que, si no es en el contexto de la Ley de Ordenamiento Territorial (que sigue y seguirá por muchos años en el Congreso de la República), se haga de Bogotá una Ciudad-Región que tenga una relación verdaderamente armónica con las entidades territoriales en todas las materias

Aquí, valdría la pena retomar la discusión sobre la necesidad de que desaparezcan los departamentos en Colombia y nazcan las regiones de forma coherente y armónica, no solo en lo económico, sino también desde lo cultural y lo político.

El tema de salud

Este tema nos ha diferenciado mucho del gobierno nacional, si bien hemos tenido duras tensiones por las miradas diferentes frente al asunto.

Mientras el Gobierno Nacional expone una posición muy ligada al aseguramiento en salud, como único instrumento de garantizar el derecho fundamental a la salud, así sea por el régimen contributivo, subsidiado o como vinculado al sistema, Bogotá ha venido trabajando en avanzar en una línea de universalización pero con un énfasis en Atención Primaria en Salud.

La cobertura de salud en Bogotá ha llegado a unos niveles aceptables. Con los 24 hospitales de la red pública se puede hacer un esfuerzo de desarrollar los programas "Salud a su hogar" y "Salud al colegio" que buscan hacer el énfasis en atención primaria en salud e identificar cuáles son los problemas de las familias y de los niños para ir montando un verdadero esquema de salud pública, ligado al aseguramiento.

Es necesario enfocarse en la Atención Primaria en Salud, una decisión que de continuarse en la ciudad, podría hacer una verdadera diferencia con la Nación para avanzar en la mejora de los índices de calidad de vida y salud en Bogotá.

Descentralización al interior de la ciudad

Bogotá es una Entidad Territorial absolutamente especial, que tiene regulación específica en la Constitución Política con respecto a los demás municipios. Lógicamente diferente a los departamentos como entidades territoriales, pero también diferente a los llamados Distritos Especiales o Distritos Metropolitanos que se crearon o crearían con las regiones.

Seis características, muy bien organizadas en el libro del profesor Ibáñez, sobre la organización del Estado son, básicamente las que diferencian a Bogotá, pero sobre todo un proceso que tiene que ver con el ejercicio de hacer "descentralización territorial" dentro de la misma ciudad.

Bogotá tiene Localidades. Y la gran discusión es si las localidades son instrumentos para el ejercicio de la descentralización funcional o por servicios o de delegación o de concentración o son verdaderas entidades territoriales. La lectura del artículo 322 de la Constitución Política ha llevado a la conclusión, absolutamente cierta, de que las localidades en Bogotá son entidades descentralizadas territorialmente. Es decir, lo que quiere la Constitución Política no es el simple traslado de unas competencias o la desconcentración de funciones a las localidades, sino que quiere unas entidades con verdadera fortaleza para gestionar los asuntos propios de su territorio. Y lo dice así el artículo 322: "al gobierno de la ciudad le corresponde garantizar la armonía entre el gobierno, la prestación de los servicios y las localidades; les corresponde gestionar los asuntos propios de su territorio".

Cuando se revisa el Estatuto de la ciudad, el decreto 1421 sancionado en la administración de Jaime Castro, se desarrolló el artículo 322, eso es, la cuestión "de las localidades", abarcado por el capítulo que se titula descentralización territorial y no descentralización funcional. Infortunadamente este decreto se quedó corto, sin ir más a fondo en materia de descentralización.

Además la Constitución facultó al Concejo para dividir el territorio en localidades y el inciso 4 ordena que, desde la autoridad del Distrito, debe haber un desarrollo armónico desde el gobierno y desde las autoridades locales en la gestión de los asuntos propios. Adicionalmente, en cada localidad la Constitución Política creó una figura denominada Junta Administradora Local (JAL), cuyos miembros, los ediles o representantes de los barrios, son elegidos popularmente, al mismo tiempo con los concejales de la ciudad. En este caso, las JAL tienen la facultad de apropiar y distribuir el presupuesto global que el Distrito da a cada una de las localidades. O sea tienen ciertas facultades de carácter fiscal de distribución de recursos.

La Constitución y el Decreto 1421 crearon también la figura de "Alcalde Local", curiosamente asignado por el Alcalde Mayor a partir de una terna de nombres que proponen los ediles -ellos sí elegidos popularmente-. Una combinación bastante rara entre elección popular y designación directa por parte del Alcalde Mayor, quien finalmente aplica sus criterios. Esta administración, por ejemplo, tuvo un criterio de género, al designar 22 alcaldesas.

Con estas características, las localidades serían verdaderas entidades territoriales, de no ser porque les falta personería jurídica para poderse obligar como tal, para que tengan patrimonio independiente y presupuesto propio, tal como se ha planteado en el proyecto de reforma administrativa, y superen lo que tienen que hacer en el manejo de los recursos y en la gestión.

En la actualidad los programas y proyectos que van a ejecutar las localidades con los recursos distribuidos por las JAL tienen que ser sancionados por un decreto del Alcalde Mayor y enviados a aprobación de las Unidades Ejecutivas Locales (UEL) de las Secretarías del Distrito. Los alcaldes locales mandan los proyectos a las UEL quienes los estudian y viabilizan. Las alcaldesas reciben en agosto o septiembre los proyectos viabilizados y se ven "a gatas" (cortas de tiempo) para ejecutar el presupuesto de la alcaldía y muchas veces, hay que decirlo, recurren a procedimientos demasiado expeditos de contratación, tales como los convenios interadministrativos. Procedimientos que han traído dificultades de carácter disciplinario por efecto de la falta de claridad en la distribución del proceso de selección.

A pesar de que el proyecto de la Reforma Administrativa profundizaba el concepto de descentralización territorial e inicialmente el Concejo de la ciudad la recibió y había consenso de los ediles con respecto a esta parte del proyecto

(eliminar las UEL o dar personería jurídica a cada localidad?), hoy sufren una decepción, porque el Concejo de la ciudad retiró del contenido del Acuerdo el componente de la descentralización territorial.

Lo sucedido se fundamenta en una razón política, pues todo edil es un concejal en potencia y a los concejales no les conviene que los ediles tomen todo el poder. Descentralizar es tener poder territorial; en este punto no se logró el éxito que se requería para profundizar la descentralización.

Por su parte, el Congreso de la República estudia una reforma al Decreto 1421, para ampliar un poco la descentralización; pero existe temor frente al tránsito que pueda tener, pues suele saberse cómo entra un proyecto al Congreso pero no cómo sale. Si bien Bogotá tiene 18 representantes a la Cámara y algunos senadores, nos preocupa volver a épocas de bárbara gestiones, cuando los concejales de la ciudad participaron en las juntas de contratación.

Por último quisiera hacer algunos comentarios con relación a las ponencias de los participantes.

El primero es una reflexión del Plan de Desarrollo de la Ciudad que partió de la verdadera vocación del Estado Colombiano de construir un Estado Social de Derecho. Pero para hacer realidad esa vocación se demanda un desarrollo institucional que responda y materialice efectivamente los derechos de los ciudadanos.

En este sentido se requieren unas instituciones que se dediquen fundamentalmente a la garantía y el reconocimiento de derechos y otras entidades que se dediquen al reestablecimiento de los mismos. ¿Qué quiere decir eso?, que en la sociedad hay un grupo humano que tiene garantizados sus derechos (salud, educación, etc.) y para quienes unas entidades del Estado orientan sus esfuerzos y recursos.

Pero hay unos grupos de la población -que aspiramos a que sean cada vez menos- que están por debajo del mínimo vital, por debajo del mínimo de dignidad, no negociable en un Estado Social de Derecho. Ellos necesitan una disposición de recursos y unas organizaciones institucionalmente dispuestas a convertirse en una especie de "brigadas de rescate".

Una Secretaría de Integración Social podría focalizar a cabalidad la tarea de rescatar aquellas poblaciones, en un ejercicio de vocación política para cumplir el mandato de la Constitución de 1991. Sería muy revolucionario en Colombia, lograr cumplir la Constitución Política.

El otro tema es el de la participación. Cuando hicimos el Plan de Desarrollo, discutimos con los Consejos Territoriales de Planeación y con los ediles qué tipo de participación se esperaba. Ellos exigieron una participación que denominaron "Participación con decisión", es decir la concertación efectiva de la decisión, que ésta se convierta automáticamente en un acto administrativo o en una manifestación de voluntad del Estado, y que a su vez se refleje en un presupuesto y unas normas. Pensamos que ese es el ideal democrático.

Hicimos una transacción conceptual con los actores involucrados incluyendo el concepto de "Participación para la Democracia" como insumo importante para la decisión que se concreta en un acto administrativo. Sin embargo, el tema de los presupuestos participativos, que sería el ideal, está supremamente precario.

Y es que el tema de la descentralización no se puede mirar solamente como la "disposición" para la inversión de recursos, más bien hay que ponerlo en un plano político. Una verdadera descentralización territorial debe superar la creación de unas entidades especializadas para distribuir negocios y tareas.

Aquí estamos hablando de la descentralización territorial en cuanto procede de una decisión política de un grupo social del territorio que decide sobre quién va a regir los destinos de ese territorio, mejor dicho, que tiene que ver con la elección popular de las personas que van a definir la destinación de los recursos. Por eso, la gran discusión en las localidades de Bogotá es frente a la elección popular de los alcaldes locales. Sí, hasta que no haya una verdadera elección popular de alcaldes locales, no designados por una terna, podremos hablar de una verdadera descentralización en Bogotá. Entonces se diría que los mecanismos de participación para elegir son los mecanismos políticos, electorales de los partidos políticos. Para mí ese es el ideal, unos partidos políticos maduros que representen a sectores sociales y que ganen las elecciones localmente; y grupos humanos diferentes a los políticos que también puedan incidir en el resultado electoral.

En conclusión, una cosa es la descentralización territorial que debe garantizar decisiones de carácter político, origen verdadero de la participación; y la otra, los grupos sociales que se constituyen en grupos de presión para estimular decisiones en las localidades.

Todo lo anterior no está exento del Control Social. El Contralor ha hecho un trabajo interesante de meterse en las localidades y poner a grupos de gente a controlar el gasto, apoyándose en el derecho del ciudadano a la información sobre la gestión.

DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA DEL ESTADO

CARLOS ALBERTO AGUDELO
Instituto de Salud Pública Universidad Nacional

Los datos que voy a utilizar están organizados en términos de cómo podemos interpretar el proceso de la conformación de unos bloques históricos y de la construcción de sistemas de hegemonía como bases del Estado.

Quiero comenzar muy rápidamente por revisar ¿qué han entendido los gobiernos por descentralización?

En general la descentralización se entiende como la transferencia de poder a las entidades territoriales o a las organizaciones empresariales, sociales o comunitarias, que conduce al empoderamiento de los gobiernos locales y de las comunidades sobre las competencias y los recursos asignados.

Esta primera definición resume la manera como el Estado y otros actores entendían las reformas necesarias que redefinirían las relaciones y competencias al interior del Estado mismo.

En forma paralela la descentralización es concebida como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el caso específico de la descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación (Departamento Nacional de Planeación-2005).

Esta definición insiste en la transferencia del poder e introduce el criterio de eficiencia en la descentralización política. Retoma un poco toda la experiencia pero conserva la visión anterior e inclusive agrega que el objetivo principal es garantizar espacios de participación. También se planteaba que el problema de fondo del Estado y de la gobernabilidad es la legitimidad del mismo.

Dentro de los desarrollos conceptuales elaborados con posterioridad hay uno en el que aparece la argumentación que he mencionado en torno a los problemas y dificultades de la descentralización en términos de la corrupción, el peso del narcotráfico y el paramilitarismo.

¿Qué análisis hace el Gobierno de la descentralización? En el documento *Descentralización balance de una década* publicado por el Departamento Nacional de Planeación se plantea claramente que lo que se quiere con la descentralización es la democratización.

¿Cómo podríamos interpretar el proceso de descentralización en términos de una teoría del Estado? Voy a abordarlo desde una visión mucha más amplia, recogiendo aspectos centrales de la teoría de Gramsci. Este autor analiza el Estado en un sentido integral como sociedad civil y política,

sobre todo en términos de lo que él define como un Bloque Histórico compuesto por una estructura y una superestructura.

Quiero muy rápidamente mencionar estos conceptos y desarrollarlos. El Estado, según Gramsci, se mueve más a nivel de la superestructura, lo que ha sido la sociedad política y el aparato del Estado. Y la sociedad civil sería mucho más del orden de la estructura y de la hegemonía política; Gramsci la ha definido como el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados y que corresponden a la función hegemónica que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad.

Estas funciones son sustancialmente distintas tanto en la definición Hegeliana como en la definición Marxista de sociedad civil, y examinan las relaciones entre sociedad civil y sociedad política en términos de consenso y de hegemonía.

Los conceptos anteriormente expuestos permiten valorar tanto los procesos de largo plazo como análisis de coyuntura, y permiten hacer acercamientos desde las teorías estatistas y elitistas del análisis de gobernabilidad.

Transición a la descentralización

Quisiera mencionar que antes de que aparezcan decisiones de política pública que tienen que ver con descentralización, Colombia pasa por dos grandes momentos históricos. Pudiéramos decir de manera general que en 1886 terminó todo un período de lucha y de recomposición de las clases dirigentes que condujo a la derrota del bloque federalista y al hundimiento del bloque agrario y terrateniente, y así mismo al surgimiento de un nuevo bloque agrario y terrateniente más la Iglesia, pero bajo una forma centralizada que se mantiene, constitucionalmente hablando, hasta 1991.

Si bien desde el punto de vista del sistema político, el Frente Nacional reinstauró el Estado de República Parlamentaria y a partir de allí se comienza a hablar de presidencialismo, así mismo se configura un régimen político marcado por la concentración del poder en el nivel central generando potentes manifestaciones de crisis del sistema político y las primeras respuestas en políticas públicas.

En la historia política del país hubo conflictos y recomposiciones. Algunos autores plantean que el hito de la reforma de 1978, realmente recoge el resultado de una recomposición de fuerzas que se venía gestando de larga data, ya que durante el periodo de La Violencia, se consolida el esquema de alianzas entre terratenientes, industriales e iglesia. La iglesia pierde en consecuencia poder político y de nuevo surge una alternativa desde la sociedad civil.

A pesar de ello en el período post Frente Nacional una crisis del régimen político evidencia que el modelo hegemónico genera tensiones tanto en la cohesión de la sociedad misma como en la capacidad de la sociedad política para influir en los procesos de decisión del Estado.

En la década de los 80, dicha crisis se expresó en el debilitamiento de la gobernabilidad, pérdida de la capacidad del Estado central, pobreza creciente y movilizaciones populares. Parecía claro que el modelo político-social de la Constitución de 1886 estaba agotado y todo lo que éste significa: centralismos, autoritarismo, clientelismo, exclusión política y social.

Desde esta perspectiva se da una transición en el bloque histórico desde un sistema de hegemonía a un proceso de descentralización.

De la misma manera, vale la pena recordar que en el periodo de 1975 a 1990 el sistema económico está marcado por la culminación del Modelo Cepalino mediante el cual se industrializó el país. A pesar de ello se evidenció, contrario a lo que esperaba, una mayor concentración de riqueza en el país y en paralelo el surgimiento de una economía especulativa.

En este contexto, y con la implantación de un modelo autoritario se da el exterminio de nuevas fuerzas políticas, el ascenso de los movimientos insurgentes y armados en los escenarios de confrontación político-militar y el incremento del poder económico y político del narcotráfico.

Salud: nuevas relaciones centro-periferia

Con respecto al sector salud, en efecto la implementación del Sistema Nacional de Salud (SNS) en 1975 correspondía a esa tendencia del Estado que promulgaba el esquema centralista, pero ya en 1985 parecía muy claro que ese sistema se agotaba como modelo. Si bien nominalmente cubría al 80% de la población que no cobijaba la seguridad social, en los mejores momentos del sistema, en términos de servicios reales, la cobertura estaba muy por debajo de lo esperado.

Al final de esa fase surge la propuesta de la conformación de Sistemas Locales de Salud (Silos). Sobre eso ya no hay mucho que decir, aunque lo cierto es que correspondía a una tendencia internacional.

Por otra parte en el mismo Ministerio de Salud no se tenía aun absoluta conciencia de que se estaba gestando un sistema descentralizado. Es decir, ni siquiera percibían que en el propio Estado ya se estaban generando tendencias descentralizadoras.

En 1986 el Ministerio de Salud destinó un préstamo internacional para la consolidación del Sistema Nacional de Salud, iniciando así el proceso formal de descentralización. Probablemente el Ministerio se enteró que el Estado había comenzado a descentralizarse, sin embargo no había nada más desligado de la vida municipal que el mismo Sistema Nacional de Salud. La Salud era la tercera fuerza después de la Policía y la Iglesia que más presencia tenía en todos los municipios del país.

Hay un antecedente lejano de ese proceso en la reforma constitucional de 1968, con la creación del situado fiscal y las leyes, cada una de las que resolvió algunos aspectos, con lo cual progresivamente se fue adaptando el esquema de descentralización.

La Ley 10 de 1990 simplemente hace un primer acopio de los ajustes que se venían gestando y retoma estos procesos para adecuarlos al SNS. En este sentido se plantea la descentralización en salud por medio de redistribución de competencias. Los municipios quedaban responsables del primer nivel de atención, los departamentos responderían por el segundo y el tercer nivel, para finalmente convertir a los hospitales públicos en entidades autónomas.

En conclusión, en esos 15 años (1975-1990) se asumió un primer replanteamiento sobre las relaciones centro-periferia y el poder real de los entes territoriales en términos de políticas públicas y prestación de algunos servicios, así como sobre la participación ciudadana en el Estado (en los ámbitos de las decisiones y el ejercicio de la ciudadanía).

Este recorrido histórico permite visualizar una serie de transformaciones en la forma de ejercer la política, en la cultura política y en la forma de crear las instituciones.

Descentralización a medias: Ley 100 vs. Ley 60

En el segundo período que vamos a analizar (1991-2000) se inicia el modelo neoliberal y hay un conjunto de transformaciones del Estado que se sintetizan en la Constitución de 1991.

Para el Sistema de Salud tal reforma se da con la creación del Sistema General de Seguridad Social (SGSSS), la Ley 100, la Ley 60, que como se ha dicho es la que realmente provee los recursos con los cuales la Ley 100 iría a desarrollarse desde una perspectiva descentralizada. Pero realmente la Ley 100 de 1993 no está armoniosamente diseñada para un proceso de descentralización en los términos en que los plantea la Ley 60. Por ejemplo, la salud pública no contaba con la asignación de recursos, justamente algo que tiene que ver con el desarrollo municipal.

En el período de 1994 a 2000, el sistema económico ya ha puesto las bases del modelo neoliberal y por primera vez aparecen, en el año 96, manifestaciones de lo que el propio gobierno consideraría "la crisis de descentralización", en conexión con los problemas fiscales del momento. Punto que desde entonces ha sido el centro de discusión del gobierno, fundamentalmente por el déficit del presupuesto central, y justifica las sucesivas reformas al sistema de transferencias.

Así, el sistema de salud comienza a controlar el gasto mediante la implementación de una política pública expresada en la Ley 617 de 2000, que estableció un tope de gastos con respecto a los ingresos municipales. Esto para recordar que paralelamente se implementaron mecanismos dirigidos a formalizar el proceso de descentralización en términos de calidad. No obstante como se ha dicho, esto no se ha aplicado.

Para este período se implementó el SGSSS y la descentralización avanzó con el esquema de la Ley 60 transfiriendo recursos a las entidades territoriales. La crisis económica de finales de los 90 produjo un doble efecto sobre el SGSSS: disminuyó la afiliación mientras que aumentaron las transferencias. Paradójicamente, a pesar de que entre 1997 y 2000 hubo un crecimiento negativo, el gasto de salud creció positivamente. Un estudio reciente indica que esta última situación está más ligada a los ingresos del gobierno que al PIB. Por tanto la relación entre PIB y el gasto en salud es compleja.

Las transferencias, "zancadilla" a la descentralización

En el período 2001 a 2006 hay una recuperación parcial de la crisis económica y el sistema hace un replanteamiento de la descentralización debido a la magnitud de las transferencias frente al déficit del gobierno central. El razonamiento era que mientras los ingresos apenas aumentaron en 2,41% del PIB, los gastos lo hicieron en 8,1% en la década del 90.

Frente al proceso de descentralización se da un cambio en la política pública, que inició con un proceso de desmonte gradual del esquema promulgado en la Constitución así como una reasignación de las cargas y los recursos para que el Estado manejara su déficit y sus políticas, en detrimento de los municipios. Esto queda plasmado en el Acto Legislativo No. 1 de 2001 el cual modificó el Sistema General de Participaciones.

Estas políticas redujeron la incidencia de alcaldes y gobernadores en los servicios a su cargo (educación, salud y saneamiento básico). Se estableció un sistema de capitación para calcular los fondos trasladables a cada municipio con base en la población atendida y no con base en la población por atender, y se fomentó el incremento del esfuerzo propio de los municipios. Esto produjo un recorte en las

transferencias equivalente a 3,7 puntos del PIB, pasando de 46,5 % de los Ingresos Corrientes de la Nación en el 2001, a 37,2 % en el 2005.

En general, el proceso de descentralización presenta un balance positivo mas no optimista en términos de lo propuesto. Efectivamente hoy hay una mejor prestación de servicios, aunque menor de lo que se hubiera podido obtener y de lo que se esperaría en términos de optimización de la gestión; hay un proceso de democratización de las decisiones, que está asediado por toda la tradición clientelista y la corrupción.

No obstante, la descentralización es un proceso que hay que saber interpretar, rescatar y resolver como único camino para que se puedan atacar todas las perversiones que hay en nuestro país.

Un balance necesario

Algunos resultados del proceso de descentralización han sido contribuir positivamente a la organización y funcionamiento del Estado y al mejoramiento del gasto social, aumentar la cobertura en educación y agua potable y el mejoramiento del desempeño fiscal municipal, pues si en el 2001 los gobiernos municipales tenían un déficit de 1 billón de pesos, pasaron a un superávit de 323.900 millones en 2002. En consecuencia el 75% de los municipios aumentaron su calificación del desempeño fiscal. Por otra parte, en 2005 el gobierno central tuvo un déficit de 4,9% del PIB, mientras las entidades territoriales presentaron superávit de 0,7% del PIB.

Como aspectos negativos, persisten las desigualdades rurales-urbanas y entre municipios y no se ha mejorado la calidad de los servicios.

Vale la pena mencionar que diez años después de poner en práctica el esquema neoliberal que buscaba superar los problemas del modelo cepalino, "...Colombia transitó desde un contexto de estabilidad y crecimiento a uno de volatilidad y recesión. El manejo macroeconómico pasó a depender, entonces, de las condiciones del entorno externo y la economía se hizo, en general, más vulnerable...", tal como señalan XXX Flórez y otros autores en la Revista *Economía colombiana*, edición noviembre del 2005.

Y agregan: "...un ciclo económico que lleva a una senda de crecimiento decadente, como la que hemos observado en los últimos años... Específicamente, la tasa de crecimiento del PIB promedio pasó de cerca del 6% en la década de los 70's a menos de 4% en la década de los 80's y se aproxima recientemente a menos del 3%." O sea, el modelo de desarrollo no ha sido el más preciso para el proceso de descentralización y avance de la democracia local.

No obstante, sí es posible construir los sistemas municipales de salud, con todos los problemas, contradicciones y dificultades de la vida municipal. Entre los principales problemas se pueden mencionar: dificultades y retrasos para organizar el sistema de salud pública; mala utilización de los recursos municipales, lo que provoca dificultades e iliquidez de aseguradores y prestadores; trámite engorroso del proceso de certificación; carencia de estímulos financieros positivos para la descentralización; tropiezos en la administración de los recursos humanos y de la modernización de la gestión en términos de planeación y control del clientelismo y la corrupción; y desarticulación de niveles.

Los problemas más complicados y costosos para los municipios ha sido asumir la salud pública y la modernización de la gestión, a pesar de haber asumido relativamente rápido el sistema de aseguramiento.

En términos de rectoría, sigue operando un esquema paradójicamente muy centralizado, con una muy baja capacidad de incidir en el gobierno local, hasta el punto de que teóricamente hay un conjunto de recursos para hacer lo que se requiere pero en la práctica no se utilizan.

El componente de la participación en el sistema municipal parte de un entorno político y local inmerso en los conflictos de un sistema hegemónico asegurado desde todas las estructuras de poder dominantes por parte del Estado.

Por otro lado, la descentralización en política y administrativa en los diferentes ámbitos de la vida municipal ha trasladado la lucha en torno a los sistemas de poder y de negociación a los escenarios locales. Muchos municipios se han tornado en un objetivo político, financiero y militar de las organizaciones insurgentes armadas y de los grupos involucrados en el narcotráfico.

En conclusión lo que tenemos son dos bloques históricos que definen los modelos de descentralización a implementar; tales modelos expresan permanentemente fricciones y tensiones en la concepción del Estado mismo. Uno a partir de la Constitución de 1991 que marca y da la autonomía regional (fortalecimiento fiscal de municipios, amplia participación comunitaria en la gestión pública, reconocimiento de la diversidad cultural y prioridad a la inversión social), y otro que intenta recortar recursos y centralizarlos, sometiendo la vida política municipal al gobierno central, manteniendo un esquema clientelista, generando ausencia de autonomía regional, escasa participación, promoviendo el predominio tecnocrático y el uso eficiente de recursos pero sin connotación política.

UNA RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN SALUD EN COLOMBIA

IVÁN JARAMILLO PÉREZ
Consultor en Salud

El entorno centralista

En primer lugar contextualicemos y recordemos que venimos de un sistema centralizado, el Sistema Nacional de Salud, que dependía absolutamente del Ministerio de Salud, y tenía a su cargo 33 Servicios Seccionales de Salud que se correspondían con los departamentos y distritos.

Sin embargo los servicios de salud no dependían del gobernador, ni tenían nada que ver con éste, ni el gobernador se enteraba de lo que pasaba con el servicio seccional de salud. De éste dependían los hospitales universitarios, los hospitales regionales, y los de primer nivel en los municipios; no obstante tampoco el municipio se enteraba de qué pasaba en el hospital (si el centro de salud funcionaba o no), puesto que el Sistema Nacional de la Salud dependía absolutamente del Ministro de Salud.

Así por ejemplo, si se necesitaba un barrendero en un puesto de salud en Nazareth, en el extremo norte de la Guajira,

el nombramiento lo hacía el Ministro en Bogotá, sin que el alcalde de Nazareth ni el gobernador de la Guajira tuvieran nada que ver. Es decir el centralismo era absoluto.

La descentralización del Estado

El Estado junto a la administración pública tomó la decisión de descentralizarse hacia 1986 con la elección popular de alcaldes, ante lo cual el sistema de salud fue adaptándose gradualmente a esa nueva realidad política. Y esa va a ser la tesis central de esta ponencia.

En consecuencia si el Estado es centralista, los sectores tienden a ser centralizados. Si el Estado esta descentralizado, los sectores tienden a estar descentralizados. Inclusive sería ilógico pensar que ocurriera lo contrario: por ejemplo un sector salud descentralizado con un Estado centralizado.

En ese proceso de adaptación cada uno de los sectores buscó justificaciones sectoriales para adelantar el proceso de descentralización. En el caso del sector salud se destacó la importancia de la descentralización para promover el primer nivel de atención en salud, la atención primaria y mejorar el control intersectorial de la salud. Básicamente hubo un acomodamiento del sector salud a una realidad estatal.

La primera etapa de la descentralización en salud

El proceso de la descentralización en salud se dio por etapas. La primera fue el decreto 77 del 87 que se expidió al otro día después de la elección popular de alcaldes y mediante el cual se empezó a regular la transferencia de recursos a los municipios para la construcción y dotación de hospitales y para el manejo del agua potable y del saneamiento básico.

Es de aclarar que antes, todos los acueductos los manejaban entidades nacionales como el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal). Inclusive el Instituto Nacional de Salud construía los acueductos en los municipios pequeños. De manera simultánea, el Ministerio de Salud tenía un área de saneamiento básico y desde allí manejaba los planes de saneamiento que se movían en el país; y el Fondo Nacional Hospitalario construía los puestos, los centros de salud y los hospitales o sea era un sistema integralmente centralizado.

Cuando se empezó a descentralizar se inició con la infraestructura e inversión entonces desapareció el Insfopal, el área de acueductos del Instituto Nacional de Salud, el Fondo Nacional Hospitalario, y los municipios quedaron a cargo del saneamiento básico y toda la construcción, dotación y mantenimiento de centros y puestos de salud.

En esa época ya se había iniciado la transferencia de recursos del IVA a los municipios, pero hubo un problema, y es que los alcaldes empezaron a construir centros y puestos de salud, pero como ellos no manejaban el funcionamiento, es decir el personal y los suministros, entonces construían y transferían el problema del "funcionamiento" a los departamentos y a la Nación. La descentralización desarrolló la infraestructura y se volvió como una catapulta contra la Nación (si los municipios eran los responsables de la construcción pero no de la administración entonces se volvían en cierta forma irresponsables). Una situación que ambientó entre las autoridades centrales la idea de que había que ir más allá en el proceso descentralizador.

De otro lado, los salubristas empezaron a promulgar la noción de salud básica para todos y que el primer nivel de atención no estaba suficientemente sólido y había que reforzarlo. Mientras los salubristas argumentaban que había

que hacer al municipio responsable del nivel primario de atención, entonces, los administradores públicos proponíamos cómo reforzar administrativa y financieramente ese primer nivel y diseñábamos cómo transferir esa responsabilidad a los municipios.

La segunda etapa de la descentralización

En la segunda etapa se planteaba la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos, incluyendo la organización misma de los servicios.

Sin embargo, existía una preocupación sobre la capacidad técnica y operativa del municipio para asumir dichas competencias. Para resolverlas se generó un programa de "Certificación Municipal" que tendría por objeto validar desde el nivel central las capacidades administrativa y técnica necesarias de las localidades para saber si podían o no asumir las competencias y el manejo de recursos. Certificación que era prerequisite para realizar la transferencia de los recursos estatales desde el nivel central. No obstante muchas veces este proceso fue de "papel". Como resultado de la certificación se les ofrecía a los municipios una financiación, es decir una parte del llamado situado fiscal.

¿Cuántos municipios en el país cumplieron con el proceso de certificación? Aproximadamente 450 de los 1.100, teniendo en cuenta que esos 450 eran casi siempre los más grandes, de tal manera que los municipios descentralizados casi incluyen hoy el 70% de la población del país.

La ley 60 de 1993 estableció que todo el funcionamiento de la llamada ley 9° de 1979 para salud pública estaría a cargo del municipio y fue así como quedó a cargo de las localidades el saneamiento básico, del agua potable, del control de las normas ambientales. Anteriormente, los hospitales, sobre todo los llamados de segundo nivel o regionales, tenían una

oficina de saneamiento. Esas oficinas desaparecieron y poco a poco tales funciones se fueron transfiriendo a los municipios, al tiempo que éstos también asumían los hospitales de primer nivel junto con las acciones de promoción y prevención de salud pública.

Con la Constitución de 1991 se redactó el Artículo 49 que resume el proceso de descentralización hasta ese momento. Es decir, compendia el decreto 77 de 1987 y la ley 10 de 1990.

Allí se constitucionalizó la descentralización en el país. Pero además del artículo 49 obligó a reformar la Seguridad Social hacia la universalidad. De otra parte se definió el sistema de transferencias a las Entidades Territoriales, mediante los artículos 356 y 357, que posteriormente evolucionaría hacia el Sistema General de Participaciones que está reformando actualmente el Congreso.

El desarrollo inicial del Sistema de Transferencias se consignó en la Ley 60 del 93. Inclusive, muchos han dicho que la Ley 10 de 1990 transfirió competencias y funciones, pero que la Ley 60 fue la que transfirió el dinero. Y los municipios pudieron empezar a desarrollar mucho más sus competencias. La ley 60, además, les autorizó construir infraestructura y prestar servicios de salud sin necesidad de previos requisitos de la certificación. Como consecuencia, la oferta de infraestructura del primer nivel en el país se duplicó: la cantidad de hospitales locales que en los años 90 era de unos 500 en el año 2001 superaba los 1.000.

La descentralización del Régimen Subsidiado de Salud

A partir del año 95, cuando entra a operar el régimen subsidiado de salud, los recursos transferidos por ley 60 empezaron a financiar el 70% del régimen subsidiado y el 30% restante con recursos provenientes del Fosyga.

Luego viene la Ley 715 de 2001 que ajusta en forma más técnica y sistemática la descentralización y discrimina las competencias de la Nación, de los departamentos y de los municipios; no solamente recoge todas las leyes de salud (Ley 10 de 1990 y Ley 60 de 1993), sino también las leyes de educación y de saneamiento básico. Esa llamada Ley de Competencias y Recursos es una ley "orgánica" porque diseña una parte importante de la organización del Estado y la administración pública.

¿Cuál fue el impacto de la Ley 715 en materia de salud? Lo primero es que entrega el manejo del régimen subsidiado a los municipios. Ahí había una discusión alrededor de las funciones que debían asumir los municipios y los departamentos. Había propuestas en el sentido de que los municipios se hicieran cargo de los hospitales de la red pública y el departamento del régimen subsidiado. O al contrario. Finalmente, por razones técnicas y políticas se decidió que el municipio manejara el segundo y el departamento los primeros.

La Salud Pública

Ahora abordaremos las responsabilidades y la financiación de la salud pública a partir de la implementación de la ley 715 de 2001, la cual contempla las responsabilidades compartidas de la salud pública entre los municipios, los departamentos y la Nación.

En mi concepto, se cometieron errores garrafales en la historia de las leyes para el manejo de la salud pública. Aunque el Sistema Nacional de Salud la administró bien, paradójicamente produjo la desaparición del concepto como tal y eso trajo consecuencias graves de orden financiero y administrativo pues en el presupuesto desapareció la palabra salud pública. Es decir desapareció el rubro "Salud pública".

El Sistema Nacional de Salud, yo diría que por una influencia internacional, le quitó al ministerio el apelativo de Salud Pública. Si ustedes miran, se llamaba Ministerio de Salud Pública hasta que apareció el Sistema Nacional de Salud en el año 75. Porque ideológicamente había un concepto según el cual no había que diferenciar entre salud pública y privada porque la salud era una sola. Es decir, esto correspondía a un enfoque del mundo socialista donde no vale la pena diferenciar entre salud pública y privada.

La consecuencia fue que entre 1975 y 2000 no existió un rubro en el presupuesto nacional que se llamara "Salud pública" y en contraposición se fue consolidando el presupuesto de los hospitales en función de la atención de la enfermedad. Después con la ley 100 este presupuesto correspondió a los recursos del régimen subsidiado.

De alguna forma se suponía que la salud pública hacía parte, un poco de los hospitales y un poco de las aseguradoras, pero nadie sabía qué era eso. Si bien la ley 100 de 1993 creó el concepto Plan de Atención Básica (PAB), éste no se equiparaba a todas las funciones definidas en la ley 9 ni contaba con los recursos suficientes para su ejecución.

Así se explica (al menos en parte) por qué la salud pública se deterioró tanto entre el año 93 y el 2001. Pues técnicamente, desde el punto de vista presupuestal, no existía el concepto, no existía ni en los presupuestos de los hospitales ni en presupuestos del régimen subsidiado.

La ley 715 del 2001 tiene el mérito hacer diferencias presupuestales y técnicas entre salud pública, el presupuesto del régimen subsidiado de salud o de aseguramiento y el presupuesto de subsidio a la oferta o presupuesto de los hospitales.

Hoy técnicamente lo que hay es que el 12% del presupuesto de salud se dedica a salud pública, el 38% a los hospitales y el 50% al régimen subsidiado; aunque estas proporciones se van a cambiar con la ley 1122 de 2007.

Ahora, desde el año 2001 se está estructurando administrativamente el campo de la salud pública. Obviamente que ni los municipios, ni los departamentos, ni la misma Nación han tenido muy claro cómo manejar eso. Se ha manejado a nivel de circulares externas del ministerio.

La salud pública es una obligación del Estado. Para entender esto de las "circulares", en Derecho se habla de la pirámide de Kelsen para referirse a la jerarquía de las leyes: arriba está la Constitución, luego las leyes estatutarias, más abajo las orgánicas, las ordinarias, los decretos, los acuerdos, las resoluciones y finalmente las circulares.

La salud pública que a nivel normativo estaba regulada por la circular 018 de 2001, solamente cuando aparece la ley 715 dice que hay un presupuesto para salud pública; pero aún así los aspectos técnicos se siguen manejando por circulares.

Con la reforma a la ley 100 de 1993 promulgada mediante la ley 1122 de 2007 se establece finalmente que debe haber un Plan Nacional de Salud Pública (PNSP) integrado al Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PNSP debería tener el carácter de una ley de leyes, otorgándosele el mismo nivel que el PND.

Con los recursos presupuestales de la ley 715 y con el nivel normativo que se otorga mediante esta ley 1122 a la salud pública, se crean las herramientas jurídico-financieras para avanzar en el fortalecimiento de salud pública.

La Ley 1122 agrega una perspectiva interesante, que es la administración por resultados. Es decir, hay que ponerle metas a la salud pública. Por ejemplo, cada departamento,

cada municipio, cada hospital tiene que bajar la mortalidad materno-infantil a un nivel, reducir las infecciones hospitalarias, cada ARS tiene que reducir la mortalidad infantil hasta un nivel; y si no se baja ese nivel, entonces hay que implementar un plan de mejoramiento y después uno de sanción, inclusive de pérdida de manejo de los recursos.

En este sentido cambia el sistema de la administración de la salud. Le quita el poder al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y se lo otorga a la nueva Comisión de Regulación, de carácter netamente técnico.

Esta ley 1122 facilita el acceso a los servicios por parte de los usuarios y armoniza los objetivos de los diferentes niveles de decisión y operación de los actores del sistema.

Yo diría que la ley 1122 crea un régimen tecnocrático en el manejo de la salud, contrario al régimen de concertación política que había en el SGSSS.

Algunas conclusiones

La descentralización es una alternativa de organización del Estado. Si el Estado se descentraliza, la salud tiene que descentralizarse. Y desde el punto de vista público, el régimen subsidiado se ha convertido en un régimen de legitimación del orden político.

La descentralización ha tenido un gran peso financiero en el sector salud. En el año 90, el primer nivel de atención no manejaba sino el 20% de los recursos. Mientras Alma Ata decía que el primer nivel debía ser lo principal, el SNS le asignaba sólo el 20% a los hospitales del primer nivel y el 80% a los hospitales grandes. Hoy el sistema ordena de forma más equilibrada: 50% de los recursos los maneja el primer nivel y 50% los hospitales grandes.

El régimen subsidiado lo maneja el municipio totalmente, y este régimen está actualmente en capacidad de cubrir 22 millones de los afiliados al régimen subsidiado en el país.

La descentralización ha creado un buen marco, porque en principio la salud pública es producto de tres factores: de la capacidad de inversión, de la capacidad policial y de la prestación de servicios colectivos. La salud pública depende originalmente de la capacidad de inversión, porque si el municipio no tiene por ejemplo un acueducto, una planta de tratamiento, un alcantarillado, no puede invertir en salud pública. También es un problema de policía, porque si el alcalde con la policía no es capaz de cerrar una fábrica que contamina no hay salud pública. Y por supuesto la salud pública también es dependiente de los servicios colectivos como la vacunación.

En conclusión, con esta reforma un municipio tiene la condición para ejercer la salud pública pero lamentablemente no tiene la orientación, la asesoría y el control necesarios. Le faltan los mecanismos de articulación entre un presupuesto de salud pública y las necesidades de los hospitales, entre la descentralización y la salud pública.

Por efecto de la descentralización y la de ley 100 el presupuesto de salud se ha multiplicado en los últimos 10 ó 15 años en varias veces, a precios constantes. Y la población no ha crecido sino un 50%. O sea que habría un superávit de recursos.

Hay una gran cobertura de infraestructura. Hoy no hay municipio del país que no tenga hospital local, o centro o puesto de salud. Hasta tal punto que el Ministerio cree que lo que hay que recortar es la infraestructura porque se creció mucho.

Pero de otra parte aparece una responsabilidad política local y departamental sobre la salud con respecto al desvío

de recursos, ya que los grupos al margen de la ley sobre todo paramilitares, encontraron en la salud una forma de abastecerse; y vemos, con todo esto que se está destapando que desafortunadamente buena parte de los recursos de salud de los municipios y los hospitales han terminado financiando los grupos ilegales, especialmente los paramilitares.

A pesar de que la infraestructura y el aseguramiento han crecido, la mala calidad de los servicios es evidente si no cómo se explicaría que la mortalidad materna sigue en aumento siendo éste un índice de calidad de los servicios. De otra parte dice Profamilia que los problemas de la mujer comienzan en la educación en salud que tampoco es buena. Y como consecuencia, la salud pública es un desastre.

Hay más plata, hay más cobertura en aseguramiento, hay más infraestructura pero los indicadores de salud pública, como la incidencia de la malaria, del dengue, la sífilis, la tuberculosis, están iguales o peores que en el año 95. En conclusión, el impacto negativo en salud pública ha sido extremo. Y es bueno que la reciente ley 1122 haya intentado darle importancia y plantee una reforma seria del tema.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN SALUD COMO UNA ESTRATEGIA PARA LEGITIMAR AL ESTADO

ÉDGAR GONZÁLEZ SALAS
Ex Superintendente Nacional de Salud

En buena parte del siglo XX y hasta mediados de la década de los 80 el crecimiento del Estado se dio a instancias del nivel central y en contraposición se presentó un debilitamiento sustancial del nivel territorial.

Estas dinámicas tuvieron un costo gigantesco que se manifestaron en una pérdida de legitimidad del Estado, ocasionada por el desarrollo de un para-Estado que surgió entre los años 50 y finales de los años 70, y que fue el peor de los costos que pudo haber ocurrido.

La década de los 70 evidenció muy bien la pérdida de legitimidad del Estado, que se expresó en un incremento del índice de protestas, paros cívicos y marchas; fue un malestar muy fuerte que coincidió, además, hacia finales del decenio con un resurgimiento muy fuerte de la insurgencia y que expresaba el malestar del país alrededor de la situación que se venía presentado.

Por tanto, en términos políticos, lo que uno ve, es que la descentralización es una respuesta del establecimiento a

esa situación; más que una consideración fiscal, más que una consideración técnica, más que una consideración administrativa es una respuesta política del establecimiento. No obstante, presenta múltiples matices: fiscales, administrativos, técnicos.

Pero finalmente la descentralización debe entenderse como una respuesta política a la crisis de legitimidad que se venía incubando, que se veía de una manera muy peligrosa y desestabilizante para el *statu quo*. Entonces, evidentemente eso es lo que se hace con la reforma a principios de los años 80.

En el caso colombiano esta reforma presenta una diferencia muy grande con relación a los procesos de descentralización en América Latina, porque cuando arranca la descentralización en Colombia, a principios de los 80, en el resto de América Latina se presentaba un escenario muy distinto, principalmente a raíz de la profunda crisis económica que vivían los países vecinos.

Recordemos que a principios de los años 80 –"la década pérdida de América Latina"–, las tasas de crecimiento se revierten completamente, la economía de todos los países "enloquece", la crisis de la deuda se dispara, entre otros fenómenos, inducida por la política de la Reserva Federal Norteamericana; se presenta el reciclaje de petrodólares y colapsa la afluencia de liquidez hacia los países de América Latina. Con ello viene pues, la crisis de la deuda externa y lo que ya sabemos: la entrada en escena del Fondo Monetario Internacional con todo el plan de Ajuste Estructural y el Consenso de Washington que conlleva la reversión del Modelo Cepalino.

Pero Colombia no está en ese momento en tal situación. Colombia, si bien entre 1981 y 1982 tiene una caída en el

Producto Interno Bruto y hay una tasa de crecimiento negativa, que por primera vez evidencia un tema de deuda externa neta (es decir, por primera vez la deuda supera las reservas internacionales por una fuerte política de endeudamiento entre 1978 y 1981), la situación del país no era comparable con el resto de América Latina.

Lo que quiero decir es que las decisiones de descentralización en Colombia no fueron una respuesta neoliberal en su primera etapa, a una concepción de ajuste y a una directriz del FMI, sino que fueron, más que todo, consideraciones de carácter político.

Es ahí donde se inicia la primera oleada de reformas: El acto legislativo No. 001 de 1986, que ordena la elección popular de alcaldes a partir del segundo domingo de marzo de 1988; donde entra la Ley 11, la Ley 3, los temas de la participación, el tema de empoderar a los municipios y, por supuesto, la reforma a la ley 86 que termina abriendo espacio a la promulgación del Decreto 077 de 1987 que es el primer Estatuto de Descentralización que hay en Colombia.

A finales de los años 70 el gobierno del Presidente Julio César Turbay Ayala había intentado algunos esquemas de descentralización, como por ejemplo pensar en la elección popular de gobernadores y la configuración de los territorios departamentales. En ese contexto, el proceso de descentralización contemplaba aspectos fiscales y temas administrativos. Al respecto, el informe de finanzas intergubernamentales del año 81 señalaba que la vulnerabilidad de las finanzas nacionales estaba asociada a la de las finanzas territoriales locales. En consecuencia, había en la descentralización también un componente fiscal, que argumentaba, ".si queremos estabilidad fiscal se debe buscar que las regiones financien sus servicios".

Entonces, el postulado era darle mayor autonomía a los Entes Territoriales pero exigirles un mayor esfuerzo tributario a las regiones, porque el déficit fiscal incontrolable del nivel regional rebotaría en el nivel central. Sin embargo, la decisión última fue fortalecer las finanzas territoriales y no buscar un mayor esfuerzo fiscal.

La década del 80 fue orientada así a la emisión de normas, a desarrollar el proceso de descentralización y a fortalecer las finanzas territoriales. Y en efecto, éstas "reaccionaron", crecieron a una tasa muy importante en toda la década - casi al doble del crecimiento en términos reales de lo que crecieron los ingresos corrientes nacionales.

La sensibilidad de ciertos grupos de interés que reaccionan con el crecimiento económico del momento y con unas políticas administrativas que son reguladas en esas normas, llevaron a un proceso de ascenso de las finanzas locales durante la década del 80; sin embargo las finanzas departamentales quedaron rezagadas y no alcanzaban a garantizar su independencia financiera del nivel central.

Adicionalmente, se tomó la decisión política de fortalecer un "Sistema de Relaciones Fiscales Intergubernamentales", porque con solo las finanzas locales y territoriales no se alcanzaban a asumir las responsabilidades y competencias asignadas. En este orden de ideas, el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales de los años 80 fue una propuesta sumamente estructurada frente a lo que se desarrolló en los 90 y de lo que ha pasado ahora. Este sistema se caracterizó por mecanismos tales como el crédito interterritorial, la cofinanciación, la coinversión, las transferencias condicionadas y no condicionadas. Es decir, había un paquete muy interesante de finanzas intergubernamentales que finalmente colapsó.

Arrancó muy bien en la década del 80, pero en el camino se fue quedando una buena parte del "pastel" porque se quería un modelo de descentralización "más equilibrado". O sea, una economía fuerte pero a su vez unos fuertes controles. Una mayor flexibilidad del gasto, pero con unos lineamientos de políticas centrales que lo orientaran. O sea, de todo ello que se pensó y que logró desarrollar un diseño conceptual, intelectual, teórico, analítico y una serie de instrumentos y objetivos diferenciados de todo el sistema de finanzas intergubernamentales quedó muy poco.

Pero, lo que señalo aquí es que en buena medida el sistema se quedó en la mitad, se quedó "colgado" y evolucionó hacia una cosa muy curiosa. Hacia un sistema de delegación, de "Principal-Agente", más que hacia un modelo de autonomías. Y ahí hay una gran tensión entre estos dos enfoques. No se logró consolidar un modelo de autonomías. Quizá la evolución lógica hubiera sido llegar a un federalismo en Colombia.

Y no solamente se perdió por el tema de la autonomía, que es un tema bastante importante y acabamos en un modelo de principal y agente, de delegación, sino que también se perdió otra cosa: la democracia y el empoderamiento local. Quedaron, básicamente, unos elementos, unas "estructuras administrativas", unos "lineamientos" y unas "competencias" normativas de tipo administrativo bajo ese modelo de principal y agente pero con muchos controles centrales. Se perdieron dos cosas fundamentales: no evolucionamos hacia un modelo de autonomías y no pudimos fortalecer un sistema democrático. Es decir, creo que el vaciamiento democrático del modelo de descentralización es evidente.

Obviamente, estuvo influido por una realidad política muy grande del país, que fue la emergencia del paramilitarismo y el conflicto armado.

Yo me pregunto, ¿cómo puede participar la gente, si al que participa lo matan, lo confunden con el de otro bando y lo matan? ¿Cómo puede participar la gente, si finalmente los territorios locales se volvieron escenarios de operaciones del conflicto? Si un ciudadano iba a ser candidato tenía que pedir permiso a los paramilitares o si no o lo ejecutaban o le tocaba desplazarse.

Y si les pedía el permiso a los paramilitares le pedían porcentajes considerables del presupuesto a su cargo. Por ejemplo, en Casanare los "invitaban" a sus campamentos a firmar compromisos, les pedían el 50% del presupuesto, la mitad del gabinete y un porcentaje de la contratación.

Y si la gente iba a participar la mataban; o le decían "usted es guerrillero o es del otro bando" y los asesinaban. Entonces el ejercicio de la democracia quedó sin modelo alguno. Como dije antes, perdimos los dos componentes más importantes de la descentralización: avanzar en los modelos de autonomías y darle fundamento democrático al proceso. Esas dos cosas la lesionaron y quedamos en un sistema básicamente delegatario de principal y agente, sobre unas reglas muy rígidas que, en buena medida, expresan las ambigüedades del modelo.

En el tema de salud también ha habido una tensión entre lo realizado y lo que se quería con el modelo de Salud, según fuera un modelo de mercado o un modelo de descentralización con empoderamiento local. Finalmente, porque la ley 100, si es un modelo de mercado no necesitaba descentralización, pero si la visión es la de una salud pública fuerte y un empoderamiento de la población frente a su salud, se requiere descentralización, democracia, autonomía y rectoría local para garantizar la construcción del ejercicio de la ciudadanía en salud.

Persiste una tensión no resuelta que se refleja en los desastrosos indicadores de salud pública. No se puede salir con las explicaciones del Ministro (Diego Palacio Betancourt) a decir que todo está bonito y que no es cierto que los indicadores sean catastróficos. No se puede ocultar el retroceso que, seguramente, obedece a todas estas ambigüedades del diseño institucional.

Uno de los mayores infortunios, por ejemplo, fue haber fusionado el Ministerio de Salud con el Ministerio del Trabajo. Fue un golpe bajo para la rectoría del Sistema Nacional de Salud a nivel político, con argumentos que todavía no se han demostrado. Es decir, si bien había conceptos que soportaban la decisión adoptada -tales como fomentar un modelo de integración de riesgos, de establecer un Sistema de Protección Social Integral-, en la práctica ninguno de esos supuestos se han cumplido y quedamos sin un ministerio, en una propuesta totalmente ambigua, que no es de trabajo ni de salud.

En términos de incentivos y de castigos, habría que rediseñar y repensar todo el modelo de descentralización.

Hay unas tendencias de "re-centralización" que obedecen a visiones políticas claramente centradas en la construcción de autoritarismo y en el vaciamiento democrático del régimen, que se argumentan en una duda metódica acerca de la capacidad local, y que se ven agravadas por la coyuntura política del conflicto y el tema paramilitar. La re-centralización tiende hacia el fortalecimiento del sistema de partidos como estructuras de poder articuladas al centro, que al desarrollo de "autonomías", que sería lo lógico.

Desde luego, existen una serie de problemas estructurales por resolver, tales como la participación equitativa de los territorios pobres -todo lo contrario de lo que sucede hoy-, el tema

del conflicto, el tema paramilitar, el tema de la corrupción asociado a esas formas de violencia, entre otros. Solucionarlos es una de las prioridades para avanzar en un futuro.

Con relación al tema administrativo y fiscal, las innovaciones se quedaron cortas pues los avances han sido tecnocráticos y precisos pero poco imaginativos frente a lo que se consiguió en la década de los años 80. Es hora de hacer una reflexión alternativa a los planteamientos oficiales, repensar otras perspectivas y proponer salidas más integrales.

El problema de la salud no es ajeno a este contexto. No se puede pensar, por ejemplo, en un desarrollo equilibrado de la salud si no es con un empoderamiento político de región, porque es ahí donde están los temas críticos. No se puede pensar que la gente enferma en abstracto: la gente enferma porque hay unas industrias que contaminan, porque está mal organizado el tráfico, porque no hay una cultura de la alimentación, porque hay pobreza.

Sí; los temas de la salud pública son problemas de la vida, del territorio. No se puede pensar la salud por fuera de tal contexto. Es la realidad y por tanto, el tema de la descentralización atraviesa todo este debate.

BIBLIOGRAFÍA

República de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. 1991.

Luces y sombras en la descentralización de la salud. Serie: Estudios de caso y experiencias relevantes en gerencia social en América Latina. Proyecto Indeslrc, BID, Washington 2003.

Evaluación de los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud (Silais). Resultados de los talleres de expertos. Fundación Friedrich Ebert de Nicaragua, Managua, 2001.

Macrotendencias en el proceso de Reforma Sectorial de Salud en Latinoamérica. Documentos de trabajo, Fundación Friedrich Ebert de Nicaragua. Managua, 2000.

El futuro de la salud en Colombia - Ley 100 de 1993, cinco años después. Publicación de Fescol, FRB, FES, Fundación Corona. Santafé de Bogotá, cuarta edición. 1999.

Diez años de descentralización en salud. El caso colombiano. En: Federalismo y Políticas de Salud. Secretaría de Gobernación de México, Inafed y Foro de Federaciones. México, 2003.

Evaluación Financiera del Régimen Subsidiado de Salud en Colombia. En: ¿Ha mejorado el acceso a la Salud?, Evaluación de los Procesos del Régimen Subsidiado. Colección: "La Seguridad Social en la encrucijada". Universidad Nacional CID-Minsalud. Bogotá. 2002.

Evaluación de la descentralización en Colombia, En: Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia, balance de una década. Departamento Nacional de Planeación, Análisis y Resultados Sectoriales, Tomo II. Bogotá, Mayo del 2002.

Evaluación de la descentralización de la salud y la reforma de la seguridad social en Colombia. En: Gaceta Sanitaria de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria. Volumen 16, Numero 1, Página 48. Barcelona, 2002.

El manejo de la política económica en Colombia en el contexto de la globalización. En: Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. 311: 43-54. Bogotá, 2005.

Más allá del centro: La descentralización del Estado. Banco Mundial. Washington, 1999.

CASTRO CASTRO, Jaime. *La cuestión territorial*. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 2002.

CASTRO CASTRO, Jaime. *Descentralizar para pacificar*. Editorial Ariel/Planeta. Bogotá, 1998.

ÍNDICE

- **PRÓLOGO**
Hernando Nieto Enciso 7
- **DESCENTRALIZACIÓN: EN VEZ DE
DESMONTARLA HAY QUE SALVALRLA**
Jaime Castro Castro 13
- **DESCENTRALIZACIÓN, GOVERNABILIDAD Y
EQUIDAD. ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA
EN BOGOTÁ**
Enrique Borda Villegas 43
- **DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: UNA
MIRADA DESDE LA TEORÍA DEL ESTADO**
Carlos Alberto Agudelo 57
- **UNA RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA
DESCENTRALIZACIÓN EN SALUD EN COLOMBIA**
Iván Jaramillo Pérez 69
- **LA DESCENTRALIZACIÓN EN SALUD COMO
UNA ESTRATEGIA PARA LEGITIMAR AL ESTADO**
Édgar González Salas 81

6

CUADERNOS DEL DOCTORADO DESCENTRALIZACIÓN,

GOBERNABILIDAD Y SALUD PÚBLICA

Se terminó de imprimir en Bogotá D.C.
Colombia en julio 2007

Esta primera edición consta de 500 ejemplares
en propalibros beige de 90 gramos, se compuso
en tipo Óptima y fue impreso en NACIONAL GRAPHICS Ltda.,
para la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá