

# La Elección Popular de Alcaldes y los Mecanismos de Poder Político Hoy: Guarne y Guatapé

*Manuel Alberto Alonso Espinal\**  
*William Fredy Pérez Toro\**

**E**n el texto que a continuación se presenta se exponen de manera sintética los puntos centrales de un estudio que se viene realizando sobre la gestión municipal y la política local en los municipios antioqueños de Guatapé y Guarne<sup>1</sup>. El análisis se apoya en la evaluación del programa de reforma al régimen municipal adoptado por el gobierno de Belisario Betancur.

La reforma municipal y la elección popular de alcaldes en el contexto de la simbología que nos habla del «nuevo país», aparecen como el gran paradigma de la modernización y de la democratización política del Estado. Descentralización, autonomía, participación, repolitización de la vida municipal, son algunos de los conceptos usados de manera apriorística al evaluar los significados de la reforma. Sin embargo, es necesario indagar por los alcances reales de dicho proceso a partir de estudios de caso que, tomando como espectros globales la dimensión administrativa y

política, se pregunten y den respuesta a interrogantes que se inscriben dentro de los siguientes ejes temáticos: 1) evaluación del proceso de descentralización, transferencia de competencias, atribuciones y recursos, subrayando el problema de la autonomía municipal; 2) análisis de las políticas de planificación con énfasis en los programas de gestión municipal; 3) estudio de las relaciones del municipio con el Estado y los diferentes organismos a nivel regional mirando el rol que se asigna al gobierno local y; 4) estudio de las relaciones del gobierno local con las diferentes organizaciones de base territorial y los partidos políticos.<sup>2</sup>

En el marco de estas temáticas, el análisis de lo que ha sido la acción gubernamental en lo municipal durante el primer período de implementación de la reforma se realiza mediante una relación comparativa en dos direcciones. Por un lado, la relación entre los logros y desaciertos del proyecto, tomando como punto de referencia lo que era el municipio antes de la reforma y, por otro lado, la relación entre los fines que sobre el papel perseguía la reforma y lo que efectivamente se ha logrado.

---

\* *Asistentes de Investigación. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia.*

## 1. El Municipio y la Reforma

### 1.1. Crisis y Reforma Municipal

La reforma al municipio en Colombia es, en esencia, el reconocimiento y la respuesta que desde el Estado se da a la *crisis multidimensional* que experimenta el país político y el país nacional. El cierre progresivo de los espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil —espacios dentro de los cuales al municipio se le asigna un papel destacado— y el desgaste y la incapacidad de los diferentes actores sociales para mediatizar en las relaciones de conflicto y fuerzas propias de todo ordenamiento social, son los componentes de aquella crisis que, como condensación de fenómenos económicos, políticos, culturales, sociales y éticos, se hace manifiesta en la generalización y reproducción de viejas y nuevas violencias.

La proliferación de mecanismos no institucionales de reclamación, manifiestos en las marchas campesinas, los movimientos cívicos, los paros, las tomas de oficinas públicas y, en casos extremos, las tomas guerrilleras, expresan el *despertar de la sociedad civil* en el contexto de la crisis institucional de un Estado al que, desde el país nacional, se le cuestiona su legitimidad.

La reforma al régimen municipal impulsada e implementada por el gobierno de Belisario Betancur, es un acto de simple realismo político que en últimas busca crear los mecanismos que le permitan al Estado afrontar y canalizar la crisis nacional. Los rasgos fundamentales de esa crisis son la existencia de una democracia restringida, la po-

larización de fuerzas en conflicto, la generalización de la guerra, el bajo nivel de consenso que posee el Estado, el excesivo centralismo político y administrativo, el desgaste de los partidos y la ineficiencia e inoperancia de la gestión estatal.

Para entrar a plantear los elementos específicos de lo que se denomina la crisis municipal, a la cual responde la reforma, se hace necesario dar un significado al concepto de municipio. En una definición que recoge la dimensión administrativa y política, el municipio es «el lugar privilegiado de encuentro entre la sociedad civil y el Estado; lugar de encuentro en el que se combinan las necesidades y reivindicaciones más inmediatas de la población con la organización de la gestión pública y social». <sup>3</sup> De manera más concreta, el municipio es «una unidad de gestión, un aparato político-administrativo de articulación de recursos para la producción de [...] productos municipales», <sup>4</sup> representados en la elaboración y ejecución de políticas y programas encaminados a la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

De este modo, al hablar de crisis municipal estamos haciendo referencia, en primer lugar, a la incapacidad de las localidades para ser un lugar de encuentro entre las necesidades y reivindicaciones sociales y políticas que plantea la ciudadanía, y la acción que se desarrolla desde la administración; en segundo lugar a la imposibilidad que tienen los entes locales para desarrollar una gestión eficaz de corto y largo alcance.

La crisis municipal debe ser entendida como crisis política y administrati-

va. Crisis política en la que se cuestiona la forma antidemocrática como se genera y ejerce el poder municipal en Colombia y cuyas características fundamentales son la baja legitimidad de los gobiernos locales, el centralismo político, la inexistencia de verdaderos canales de participación ciudadana, el descrédito de los concejos municipales, los altos índices de abstención electoral y el surgimiento de formas no institucionales de reclamación. Crisis administrativa en la cual se cuestiona el lugar que los gobiernos locales ocupan dentro de la estructura administrativa del Estado, caracterizada por el centralismo en las inversiones públicas, la incapacidad para atender las necesidades colectivas, la corrupción administrativa, la pobreza fiscal y el déficit de servicios básicos y comunitarios.

A partir del reconocimiento y lectura que los diferentes actores sociales van haciendo de la crisis, toma cuerpo el proyecto de reforma municipal desarrollado en el país a partir de 1986. Dicho proyecto responde a un proceso histórico que tiene como antecedentes la iniciativa sobre elección popular de alcaldes presentada al congreso en 1980 por los senadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza y Darío Marín Vanegas;<sup>5</sup> la Ley 14 del 6 de julio de 1983 por medio de la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales; una nueva iniciativa parlamentaria presentada por Alvaro Gómez Hurtado en 1983 sobre elección popular de alcaldes, y la Ley 76 de 1985 que habla de la planificación regional.<sup>6</sup>

El proyecto de reforma municipal de la administración Betancur se concretiza con el Acto Legislativo número

1 de 1986 (enero 9), por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo referente a la elección de alcaldes municipales y en la Ley 11 de 1986 (enero 16), por medio de la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

En el artículo número 1 de la Ley 11 de 1986<sup>7</sup> se concretizan formalmente los fines de una reforma que busca, en primer lugar, ampliar las formas de expresión de la voluntad popular democratizando la vida municipal a partir del establecimiento de bases mínimas que apunten a la creación de una cultura democrática y una política de participación, dentro de un proyecto global que tiene que ver con la posibilidad de acceso del país, en términos políticos, a la modernidad. Y en segundo lugar, modificar el régimen administrativo racionalizando el gasto y la gestión, destinando recursos y redefiniendo las funciones y competencias del municipio dentro de un proceso que facilite la modernización del estado colombiano.

Retomando a María del Pilar Gaitán podemos señalar que, en términos «de política comparada, la reforma podría considerarse como un ajuste tímido y tardío del orden institucional colombiano»;<sup>8</sup> ajuste que se relaciona con la conveniencia de flexibilizar y racionalizar lo administrativo y democratizar lo político; es decir, con la posibilidad de crear las bases mínimas que faciliten la construcción de un proyecto donde confluyan las perspectivas de la *modernización* y la *modernidad* en la sociedad colombiana.

La perspectiva de la modernización, entendida como el desarrollo de una nueva racionalidad instrumental en la dimensión económica y administrativa de la gestión municipal, se encuentra plasmada en la Ley 03 de 1986 en la que se adoptan medidas sobre la administración departamental; en la Ley 14 de 1983 que busca el fortalecimiento *de los fiscos departamentales y municipales*; en la Ley 12 de 1986 por medio de la cual se incrementan las transferencias del gobierno central al nivel municipal de la administración con la cesión *del impuesto al valor agregado (IVA)*, y en el Decreto 077 de 1987 por medio del cual se expide el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios.

Por su parte, la perspectiva de la modernidad, entendida como el desarrollo de una racionalidad normativa que apunta hacia la democratización y autonomía política a partir del rescate de los principios de soberanía popular y participación ciudadana, se concretiza en el Acto Legislativo número 1 de 1986 por medio del cual se reforma la constitución y se establece la elección popular de los alcaldes; en la Ley 78 de 1986 por medio de la cual se desarrolla dicho acto legislativo; en la Ley 11 de 1986, conocida como El Estatuto Básico de la Administración Municipal, por medio de la cual se asegura la presencia de la comunidad en el manejo de los asuntos municipales, y en el Decreto 1333 de 1986 que redefine las atribuciones generales de los alcaldes.

En términos globales, y como lo señala Fabio Velásquez: «la reforma, por sus contenidos, [...], tenía potencialmente una doble implicación: se trataba, en efecto, de propiciar una relativa

autonomía política y una modernización administrativa a fin de enfrentar la creciente desmunicipalización de los gobiernos locales. [Y], de otro lado, democratizar el régimen político local mediante la creación de canales institucionales de participación ciudadana que estimularan el surgimiento de nuevas fuerzas sociales y políticas y acercaran *la administración al ciudadano común y corriente*».<sup>9</sup>

## 1.2 Guatapé y Guarne en el contexto de la crisis

Hacer una descripción de lo que eran política y administrativamente los municipios antioqueños de Guatapé y Guarne antes de la implementación de la reforma municipal es, en cierta medida, esbozar un conjunto de rasgos comunes a la gran mayoría de los municipios del país. Uno de esos rasgos es la carencia de autonomía de la administración municipal con respecto al gobierno central y a los partidos políticos.

La ausencia de autonomía se expresa, en el plano de lo administrativo, en la estructura centralizada, vertical y piramidal que presenta el circuito de toma de decisiones en el país —estructura dentro de la cual el municipio ocupa el último lugar-, y en la dependencia económica que tiene la administración municipal del gobierno nacional y departamental. En lo político se expresa a través de la configuración de un sistema local sustentado en las figuras del caciquismo y el clientelismo que, dentro del esquema político cerrado del bipartidismo y de las posibilidades reales que se tienen de acceso a los recursos del Estado, definen una es-

estructura de subordinación en la cual la administración municipal es ejercida a partir de la intermediación realizada por los jefes políticos locales con los grandes jefes departamentales y nacionales.

La consecución, movilización y manejo de los recursos municipales se realiza en un alto número de casos a través de la acción directa e indirecta de esos jefes políticos. De este modo, los proyectos de inversión local y regional se encuentran ligados a la posibilidad real que se tenga de transformar los recursos en votos dentro de una red que hace que «las autoridades municipales sean elegidas por el sistema de cooptación. Esta cooptación lleva al nombramiento de alcaldes de acuerdo con criterios clientelistas: se nombra como alcalde del municipio a la persona que garantice los intereses electorales del grupo político de la región o del jefe político del gobernador».<sup>10</sup>

En el período anterior a la reforma, el clientelismo, definido como la apropiación privada de los recursos del Estado para ser utilizados con fines políticos, fue en Guatapé y Guarne, el único canal de comunicación entre el gobierno local y el ciudadano, el medio para la obtención de recursos y, por tanto, la relación que articula el sistema político local con la esfera departamental y nacional.<sup>11</sup> En este sentido, podemos señalar que la búsqueda de eso que hemos llamado los *productos municipales* no responde a la posibilidad de un normal usufructo colectivo de los recursos del Estado sino que dicha producción es asumida por los grupos políticos locales en proporción al caudal electoral que cada uno posea; es decir, se privile-

gian aquellos productos municipales que se pueden transformar en votos dentro de un proceso que conduce a la *politización de la gestión municipal*.

Los sectores políticos tradicionales del conservatismo en los municipios de Guatapé y Guarne, constituyeron durante muchos años los cimientos de las relaciones de clientela y el pilar de eso que hemos definido como la politización de la gestión municipal operando, hacia el interior del municipio como distribuidores de los recursos y favores del Estado y, hacia el exterior, como comerciantes de los votos y base de apoyo a los jefes regionales con aspiraciones a la Asamblea Departamental o al Congreso.

Un segundo rasgo común a las alcaldías por decreto es la profunda inestabilidad de la administración, determinada por la convergencia de dos aspectos: los reiterados cambios de alcaldes y el constante choque entre el ejecutivo y el concejo municipal. Refiriéndonos al primer aspecto podemos señalar que, en los dos municipios la duración promedio de un alcalde en su puesto, antes de la elección popular de alcaldes, oscilaba entre los doce y quince meses.

En el funcionamiento de la administración local la situación de inestabilidad instaura un modelo de gestión coyuntural dentro del cual los fines y programas del quehacer administrativo tienen como finalidad la producción de efectos simbólicos inmediatos y la satisfacción de los intereses y lineamientos trazados por la administración departamental y los políticos de turno. Así, en la gestión lo primero es la satisfacción de los intereses de los jefes políticos departamentales, lo segundo la

satisfacción de los intereses de los jefes políticos locales y lo tercero la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

En la convergencia de la poca autonomía y la gran inestabilidad del poder ejecutivo local, desempeña un papel destacado el concejo municipal. El carácter cerrado del sistema político colombiano y el peso que en él tienen las prácticas del clientelismo hacen que los concejos pierdan su razón constitutiva democrática y dejen de ser ese canal de enlace entre la administración y la sociedad civil, para convertirse en el mecanismo o instrumento primordial a través del cual los sectores políticos mayoritarios amarran y controlan al ejecutivo con fines partidistas.

El control del concejo por parte de los directorios políticos hace que la relación entre la alcaldía y éste se establezca dentro del marco bipolar de la pareja pugna —armonía. Antes de la elección popular de alcaldes las administraciones de Guatapé y Guarne se habían localizado cíclicamente en un lado u otro de dicha pareja relacional, relegando a un tercer plano la posibilidad de construir una democracia efectivamente participativa en la que el concejo municipal fuera sólo uno de los posibles canales de encuentro entre la sociedad civil y el Estado.

Antes de 1988, año en el que se implementó formalmente la reforma municipal, en el municipio colombiano en general, y en los municipios aquí estudiados en particular, «las formas de expresión de la voluntad popular se encuentran limitadas al ejercicio de cuando en vez, del sufragio [...] que por lo demás, ha sido limitado en sus fun-

ciones. Las formas de expresión de la voluntad popular [...] han sido duramente reprimidas o se les excluye de la deliberación y de la resolución de los problemas que tienen que enfrentar a diario»,<sup>12</sup> creándose un proceso en el cual los sectores ciudadanos se expresan como opositores a la administración y no como actores directos.

Los altos índices de inconformidad con la acción de las autoridades locales, la baja credibilidad de éstas y, por lo tanto, los débiles niveles de consenso social, expresan la carencia de un sistema eficaz de relaciones de representación política, lo que nos muestra al municipio como un lugar de confrontación que niega la existencia a posibles acciones de deliberación y concertación dentro de las cuales sea posible un modelo de gestión municipal democrático.

En definitiva, la inexistencia de canales de participación que propiciarán la construcción de una cultura democrática fue el rasgo esencial de la realidad política y social de los municipios de Guatapé y Guarne durante el período anterior a la reforma; fenómeno mucho más visible en Guarne debido al mayor peso de las relaciones de clientela.

A los elementos aquí esbozados hay que agregar los aspectos concernientes a la esfera administrativa. Antes de la reforma descentralista, la situación general de Guatapé y Guarne se enmarca en el contexto de una profunda crisis fiscal, una alta irracionalidad en el gasto y, como consecuencia de esto, un constante fenómeno de ineficiencia administrativa. Al respecto, podemos retomar las apreciaciones de

Pedro Santana: «Los municipios carecen de recursos propios de alguna magnitud. La debilidad de su estructura productiva y urbana hacen que sus arcas permanezcan en sumas irrisorias. Estos municipios viven principalmente de las transferencias de la nación, que hasta años recientes eran muy escasas [...]»,<sup>13</sup> constituyéndose en aparatos administrativos limitados para atender el conjunto de necesidades que demanda la realidad local.

La inexistencia de una oficina de planeación y de un claro programa de inversiones que responda a la dinámica del desarrollo local, sumada a la politización de la gestión municipal y de los entes encargados de regular y controlar el gasto público —Personería y Contraloría Municipal—, instituyen un modelo irracional de manejo del presupuesto dentro del cual, una de las consecuencias es el surgimiento de un velo que no permite a la ciudadanía controlar la gestión administrativa. En el trasfondo de la crisis fiscal y la irracionalidad en el gasto va tomando cuerpo un modelo de gestión que depende económicamente de las posibilidades que tiene el sistema local de relaciones clientelistas para conseguir los auxilios que se transfieren desde otros niveles del Estado.

Retomando la definición de la municipalidad como un aparato político-administrativo de articulación de recursos podemos definir a Guatapé y Guarne antes de la reforma como municipios inmersos en un fuerte proceso de desmunicipalización, en el cual, lo que se esconde es la inexistencia de un aparato administrativo que responda a los procesos de modernización que ha experimentado el país en los últimos

sesenta años y la carencia de una institucionalidad democrática que posibilite la construcción de un orden local sobre los principios básicos de la modernidad.

En este sentido podemos hacer extensiva a Guarne y Guatapé la reflexión de Fabio C. Velásquez cuando nos dice que en el municipio colombiano, «la tendencia dominante es el mantenimiento [de un] modelo tradicional de gestión [...], entendido como el uso instrumental del aparato municipal con fines de control político y reproducción clientelista de los partidos».<sup>14</sup>

## **2. La Reforma al Régimen Municipal en Guatapé y Guarne**

### **2.1 Una modernización forzada**

Los efectos que en los municipios de Guatapé y Guarne ha tenido la aplicación de la reforma en el plano administrativo, deben analizarse a partir de la consideración de dos ejes fundamentales: el estudio de la nueva situación fiscal y el estudio de las modificaciones que se han presentado en la estructura organizativa de los municipios.

Las medidas concernientes a la descentralización fiscal, por medio de las cuales se buscaba fortalecer los ingresos del municipio, deben ser evaluadas en relación con la carga de obligaciones y funciones que, de acuerdo con la Ley 12 de 1986, se han ido transfiriendo a las localidades.

La puesta en marcha de la Ley 14 de 1983 sobre fortalecimiento fiscal y de la Ley 12 de 1986 representaron para los

municipios de Guatapé y Guarne un aumento en sus presupuestos del 51.2% y 85% respectivamente.<sup>15</sup> Estos incrementos aparentemente significativos, muestran su verdadero alcance cuando se considera que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, la construcción del matadero y la plaza pública, el manejo del aseo público, la construcción y mantenimiento de la infraestructura hospitalaria, escolar y deportiva, la asistencia técnica a los pequeños productores agrícolas y la adecuación de la infraestructura vial y de servicios comunales son algunas de las nuevas obligaciones transferidas al municipio. En suma, la heterogeneidad, complejidad y elevado costo del conjunto de nuevas obligaciones debilitan el contenido de la ley en su propósito central de lograr el fortalecimiento fiscal de los municipios.

Uno de los mecanismos utilizados por las administraciones locales para enfrentar la disparidad entre el traslado de funciones y los montos de los recursos otorgados por la nación ha sido la actualización del catastro y el incremento de la tarifas de impuestos municipales. Dichas medidas, que en la recaudación de ingresos tienen un gran significado, no cumplen un papel relevante a la hora de solucionar aquella disparidad. Es claro que los objetivos de inversión en servicios básicos y de elevación del nivel de vida de la población, que formaban parte del discurso de la municipalización, no se han alcanzado y seguramente no se alcanzarán mientras subsistan las condiciones anotadas.

Con la puesta en marcha de la reforma, y debido a un conjunto de

determinantes económicos, políticos y administrativos, que varían según el contexto de cada una de las localidades, las posibilidades de inversión en macroproyectos es muy reducida. Esto hace que la gestión municipal se oriente a la realización de microproyectos y acciones aisladas; los primeros, «[con] un alcance limitado en cuanto a su cobertura y al volumen de recursos comprometidos [...], obedecen a necesidades localizadas en espacios reducidos. [Las segundas], responden a demandas y presiones de la población con una cobertura reducida y localizada».<sup>16</sup>

La dependencia de la gestión, determinada por la facultad nominadora del gobernador y su autoridad directa sobre los alcaldes, por la subordinación económica frente a instancias extrañas al municipio y por las relaciones de clientela, se ve atenuada parcialmente por la desaparición del primer factor. Sin embargo, la pervivencia de los otros aspectos instaura un modelo de gestión coyuntural que se ubica entre la necesidad simbólica de una pronta gestión, la imposibilidad financiera de adelantar grandes proyectos y la resistencia, como táctica política, a una ejecución programada y prospectiva de ellos.

El proyecto de reforma municipal, al intentar hacer eficiente la gestión del Estado con el traslado de funciones y responsabilidades de prestación de servicios locales, colocó a los entes municipales en la doble tarea de enfrentar un proceso de modernización —al cual los obligaba la ley— y un proyecto de gestión autónoma, sin facilitar los mecanismos económicos y políticos necesarios para tal fin.<sup>17</sup> En definitiva, la descentralización fiscal de Guatapé y Guarne

ha dinamizado y dado cierta facilidad económica a la administración para los gastos de funcionamiento y para la realización de obras que no involucren mayores recursos, pero no ha posibilitado cambios en lo referente a la capacidad económica o la voluntad política para invertir en la solución de aquellos problemas de conjunto, enmarcados dentro del contexto de las nuevas obligaciones transferidas.

Ajustándose a uno de los fines esenciales de la reforma, en las dos localidades se ha dado un proceso de modificación de la estructura organizativa del municipio, verificable en la creación de unidades técnicas de planeación y control y en la adopción de instrumentos racionales de ejecución dentro de un programa general que busca, en esencia, sentar las bases para una posible modernización administrativa. Sin embargo, una evaluación particularizada de algunos de esos instrumentos permite constatar la baja operatividad y funcionalidad que tienen en relación con su naturaleza. En últimas, no son más que una respuesta mecánica de los dos municipios al proyecto estatal de modernización.

En el programa de modernización de las administraciones locales, una de las medidas que tuvo mayor significación fue la creación de las oficinas de planeación municipal. Estas oficinas, que se constituyen en el eje a través del cual se realiza el programa de reorganización de la estructura del municipio y, por tanto, en el pilar de la política de modernización de los entes locales, han venido funcionando en un marco reducido, con la consiguiente subutilización de sus potencialidades.

La falta de experiencia en planeación ha hecho que las tareas de estas oficinas estén orientadas esencialmente a la regulación y reglamentación del uso del espacio público y no a influir deliberadamente en el futuro de las localidades. Es así como, «lo que parece ser una voluntad de planeación, [...], encuentra su base —el municipio—, totalmente inadecuada, con grandes limitaciones y deficiencias tanto en la formulación posible, como en la administración de las expectativas de vida de la población».<sup>18</sup>

En el artículo sexto del Acto Legislativo número 1 de 1986 —que dice: «Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale y en los casos en que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal»—, subyace un mecanismo que podría facilitar el desarrollo de una planeación participativa en los municipios.

La no utilización de este mecanismo ha hecho que la planeación no cuente con el ingrediente primordial al elaborar un diagnóstico que determine prioridades y horizontes en la programación y ejecución de proyectos, esto es, con la participación comunitaria. En este sentido, puede decirse que el desfase existente entre las necesidades no expresadas por la población y la intuición de quien planea, instaura el escenario propicio para el surgimiento de una planeación desprovista de los contenidos que la señalan como proceso hacia el futuro. Planeación se ha convertido en una oficina que regula y reglamenta para el tiempo presente. En

esencia «es una ley de policía que supone que lo urbano, es únicamente un problema de uso del suelo [...] por ello se concretiza en el control y regulación y no concibe explícitamente lo urbano en términos de desarrollo».<sup>19</sup>

Cumpliendo con lo requerido por la Ley 9 de 1989 sobre reforma urbana, los municipios adoptaron el respectivo Plan Integral de Desarrollo. Como punto fundamental, con él se pretende garantizar la continuidad de la gestión municipal, dentro de un esquema que, siguiendo los lineamientos de lo que debe ser una verdadera política de planeación, traza las orientaciones a largo plazo en materia de salud, educación, agricultura, turismo, vías y empleo, entre otros. En cierta forma allí se consignan los proyectos y canales a través de los cuales los municipios darán respuesta a las obligaciones que la reforma les entregó.

La voluntad mostrada por los alcaldes populares para elaborar y ejecutar el Plan no garantiza la validez intrínseca del mismo. En este sentido, y retomando lo hasta aquí planteado, debemos señalar que aquellos planes poseen una esfera de políticas realizables y otra en la que es válido preguntarse por la verdadera capacidad económica que tiene el municipio para su ejecución.

Una verdadera modernización del municipio sólo se puede concretizar a través de un proceso que, pensando en las localidades y superando el marco exclusivo de la ley, modifique los vínculos y canales a través de los cuales el poder central se articula a ese proceso. En la reestructuración de los entes locales, aquella instancia se ha mostrado

ineficiente y pasiva en el momento de superar lo puramente reglamentario, lo que ha empujado a los municipios hacia una modernización forzada dentro de la cual, lo más destacable, es el esfuerzo que han realizado las municipalidades para crear las bases y la estructura organizativa requerida por esta nueva reglamentación.

Modernizar al municipio es modificar su estructura organizativa horizontal y verticalmente *en función de la obtención de productos municipales*. En Guatapé y Guarne, a partir de la constitución de diferentes entes, se ha creado una estructura para la modernización, pero la capacidad de operación que tienen dichos entes, se encuentra estancada debido a la difícil situación fiscal y a la incapacidad de la esfera central del Estado para articularse a esta nueva dinámica del municipio. De esta manera, «los recursos transferidos están siendo ineficientemente atomizados y destinados, en la mayoría de los casos, al financiamiento de crecientes e ineficaces estructuras administrativas, sin criterios que apunten a la búsqueda autosostenida del desarrollo».<sup>20</sup>

El proceso de modernización de la administración local que se instaura con la reforma, «no solo parte del falso supuesto de que los municipios y los departamentos tienen la capacidad técnica e instrumental necesaria para adelantar las acciones implícitas en el cumplimiento de esta función, sino de la muy débil premisa de que la nación estaba capacitada para hacer una eficiente coordinación en la gestión de los niveles territoriales para lograr tales propósitos».<sup>21</sup>

## 2.2 Descentralización: ¿Para quién?

La política descentralizadora es, por sus contenidos y sus formas, un programa pensado para el Estado y no para los entes municipales. De allí que la evaluación de los resultados de dicha política desde el escenario de lo local, no sea una tarea fácil. Todo análisis que se haga en esta dirección se enfrenta al problema de cómo pensar desde lo municipal un proceso que en sus metas ha sido diseñado para producir efectos en el nivel macro del Estado.

Si los fines básicos de la descentralización son la racionalización de los costos en la prestación y regulación de los servicios, el alivio del presupuesto de la nación y la legitimación del Estado, es claro que la enumeración de los logros y fracasos que podamos hacer de la reforma, desde el municipio, nada nos dice sobre los resultados del proceso en sí, pues en este caso, lo que estaríamos midiendo son los efectos colaterales de la reforma en el municipio y no los alcances concretos en la dimensión estatal. Lo que afirmamos es que la racionalidad administrativa, las nuevas realidades presupuestales y la legitimidad de los gobiernos locales no son necesariamente reflejos de la racionalidad administrativa, la realidad presupuestal y la legitimidad del Estado.

Es evidente que con la descentralización se han presentado cambios de naturaleza política y administrativa que han hecho que los municipios, a partir de la construcción de una presencia dinámica propia, dejen de ser un ente pasivo. No obstante, también es válido afirmar que en el marco de este cambio,

los municipios siguen apareciendo como entes contradictorios y ambiguos dentro del escenario nacional.

Metodológicamente, la contextualización y evaluación de los efectos de la reforma en Guatapé y Guarne nos exige caracterizar y definir el modelo descentralizador adoptado por el gobierno colombiano. Las medidas alrededor de las cuales se estructura la reforma del régimen municipal en el país, oscilan entre los postulados del modelo neoliberal y el modelo estructuralista. Para el primero, la descentralización es «un programa de modernización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente, dentro de un esquema en el cual, las condiciones políticas que determinan la descentralización como proceso, no tienen lugar sistemático y están reducidas al problema del apoyo político que la reforma exige de las élites».<sup>22</sup> Dicho modelo piensa la descentralización como un acto de racionalidad económica desechando la posibilidad de existencia de una racionalidad política y cultural.

Por su parte, en el modelo estructuralista se pretende «no el desmonte de la regulación estatal, sino su racionalización. Se busca la eficiencia de los servicios a través de un aumento en la efectividad de la regulación. En este planteamiento, la descentralización asume un papel clave: desde una perspectiva económica, debe contribuir a la superación de los efectos locales de la crisis y de la desigualdad. Desde el punto de vista administrativo, debe flexibilizar las estructuras de planeación y agilizar la gestión administrativa local y regional. Sin embargo, es más im-

portante el aspecto político: con la ampliación de la participación política se propone solucionar la crisis de legitimación».<sup>23</sup> En esencia, la descentralización estructuralista es una reforma a los modelos de regulación del Estado dentro de un propósito general tendiente a estabilizar el sistema político; de allí la dimensión democrática y participativa subyacente en el proyecto.

El fin último del modelo descentralizador colombiano se encuentra en la base del pensamiento neoliberal; sin embargo, los mecanismos y procedimientos de su realización responden a los parámetros trazados por el estructuralismo. De este modo, las demandas de la modernización administrativa y el desmantelamiento del Estado ineficiente como fines centrales de la reforma cohabitan, contrariamente a las tendencias neoliberales, con la búsqueda de nuevos mecanismos de regulación que garanticen una mayor presencia directa o indirecta del Estado en los escenarios locales y regionales. Igualmente, el principio neoliberal de la despolitización económica, se ha venido realizando a través del postulado de la participación política propia del estructuralismo.

El movimiento bipolar del proyecto descentralizador colombiano entre los postulados de los dos modelos aquí señalados, coloca al municipio colombiano en una situación de ambigüedad en la que lo más destacable es la indefinición del ente territorial que sirve de eje a la descentralización, la construcción de un modelo de gestión que fluctúa entre los principios de la autonomía y los nuevos mecanismos de regulación y, por lo tanto, la imposibilidad que se

ha tenido para ubicar al municipio en el nuevo contexto. Parafraseando a Christian Von Haldenwang podemos decir que la ambigüedad del proyecto descentralizador colombiano es la consecuencia directa de la forma sistemática como fue entendida la descentralización, esto es, como «un instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis»,<sup>24</sup> y sólo colateralmente como la herramienta encargada de solucionar el problema de la desmunicipalización.

Cuando se realiza un estudio sobre la descentralización desde la óptica del municipio, en últimas, lo que se está evaluando es la existencia o no de una verdadera autonomía administrativa, política y económica. En el marco de nuestro análisis, al hablar de autonomía estamos retomando el modelo conceptual de Gordon Clark, quien señala que el grado de autonomía de un gobierno local está definido por la conjunción de dos poderes: el poder de iniciativa y el poder de inmunidad. El primero, «hace referencia al espacio de gestión activa del gobierno local en la realización de sus tareas y, el segundo, invoca la falta de una instancia de control en definidos campos de acción»<sup>25</sup>

De manera general, podemos afirmar que el marco de la ley que contiene el proyecto de reforma municipal en Colombia, posee en su interior una estructura que de antemano entra a limitar las verdaderas posibilidades de autonomía. Muestra de ello son el Artículo 89 del Decreto 77 de 1987 por medio del cual se dispone que los municipios deben presentar el proyecto de presupuesto a la Oficina de Planeación Departamental, o los Artículos 17 y 18 de la

Ley 78 de 1986 que establecen las causas de destitución y suspensión de los alcaldes por los gobernadores, o el Artículo 9 de la Ley 12 de 1986 que señala que la ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, deber ser vigilada por las oficinas de Planeación Departamental; o el Artículo 6 del Decreto No. 1222 de 1986 que posibilita el ejercicio de tutela de la administración departamental sobre los municipios para planificar y coordinar el desarrollo regional y local, o el Artículo 4 de la Ley 9 de 1989 que subordina la aprobación del plan integral de desarrollo municipal a la Oficina de Planeación Departamental, o las facultades que da la Ley 12 de 1986 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el manejo de los recursos provenientes del Impuesto de Valor Agregado, IVA.

Sumado a lo anterior, dentro del modelo colombiano existe un profundo vacío alrededor de la delimitación clara de competencias, relaciones y funciones de los entes territoriales en lo que tiene que ver con el proceso descentralizador; ello ha creado una situación en la cual lo predominante es la «no definición de los mecanismos de coordinación intergubernamental adecuados al conjunto de autonomías [de estos entes] dentro del régimen de república unitaria». <sup>26</sup>

Podemos afirmar que en el país se ha creado una situación donde lo característico es la existencia de una *relativa autonomía regional y municipal* dentro de un proyecto de reforma que en ningún momento intenta modificar el

poder decisorio del gobierno central. Al examinar el trípode conformado por la descentralización administrativa, la descentralización política y la descentralización económica, podemos afirmar que Guatapé y Guarne se encuentran inmersos en esa situación de autonomía relativa, es decir, en una posición global de no autonomía a la cual se le han abierto fisuras como producto de los cambios administrativos —caso Guatapé y Guarne— y políticos —caso Guatapé— que se dieron con la implementación de la reforma.

Sin embargo, debemos anotar que a pesar del reconocimiento que hacemos de los cambios que se han dado, cuando hablamos de una autonomía relativa nos inclinamos a pensar que lo que realmente existe es la carencia de autonomía, pues para nosotros sigue siendo válida aquella afirmación de Orión Alvarez y Aristides Meneses según la cual, en un verdadero proceso descentralizador, «no puede haber más o menos autonomía».

En un nivel de mayor especificidad podemos afirmar que en lo concerniente a la descentralización administrativa, la concreción de un espacio de gestión activa no ha tenido un desarrollo sustancial en las dos localidades, puesto que un margen amplio de las decisiones de inversión y gasto público se encuentran bajo la tutela del gobierno nacional y de la Oficina Departamental de Planeación, o limitadas en su realización por las realidades fiscales, administrativas o políticas de los municipios. «En el contenido general de las normas generadoras de estos cambios, el gobierno nacional continuar fijando la política, los criterios y en general las

restricciones que los municipios deberán respetar en desarrollo de las actividades delegadas». <sup>27</sup>

De este modo, en las instancias de control los municipios han adquirido cierta autonomía frente a los gobernadores pero, al mismo tiempo, se ha creado dependencia en relación con otros entes, sobre todo en lo referente a la planeación y ejecución de macroproyectos. Ejemplo de este control en la gestión son las disposiciones según las cuales, el municipio debe enviar a la Oficina de Planeación Departamental el proyecto de presupuesto y el acuerdo que adopta el programa de inversiones, para someterlo a verificación.

La autonomía en la gestión presupone la oportunidad de los municipios para responder a las obligaciones que le han sido delegadas a través del desarrollo de una capacidad administrativa y de planeación que en Guatapé y Guarne se encuentran en vía de creación. De este modo, podemos afirmar que «la descentralización actual sencillamente incluye con mayor énfasis a los municipios en el principio de distribución de responsabilidades, [convirtiéndolos] en una unidad ejecutora de gasto público», <sup>28</sup> con una autonomía de gestión relativa.

En el plano de la descentralización política la posibilidad de la gestión activa hace referencia a la capacidad que tiene el municipio para convertirse en el nivel básico de gobierno, es decir, en el pilar de construcción de auténticas alternativas de participación, que respondan a las necesidades del ciudadano al gestionar con él y no para él. La existencia de una amplia reglamentación no ha bastado para hacer que la participación

política se afiance, tome fuerza y sea algo más que elegir, colaborar, adherir u optar, es decir, para que se convierta en una posibilidad real y no simbólica de gobernar y de tomar parte activa en las decisiones gubernamentales.

Sientendemos la descentralización política como «un proceso de inducción general de la autonomía territorial [dentro del contexto de] entidades que puedan decidir mediante procesos democráticos con sus propios actores, lo que es mejor para sí mismas y coordinar con el nivel nacional, mediante agentes o sistemas especiales, en función del interés general», <sup>29</sup> debemos señalar que la invariabilidad de los procesos y mecanismos de participación ciudadana en los dos municipios, ha frenado la posibilidad de gestación de una verdadera autonomía política municipal. En definitiva, la posibilidad de autonomía política es relativa ya que el proceso de repolitización en Guatapé y de inmovilismo político en Guarne tienen en común la participación pasiva de la ciudadanía; es decir, la no participación.

Finalmente, en lo concerniente a la descentralización económica, la gestión activa presupone el autofinanciamiento municipal para el diseño y ejecución del tipo de inversiones que se van a realizar. Como lo hemos anotado, el desbalance existente entre los recursos y las obligaciones transferidas ha creado una situación dentro de la cual la autonomía financiera es una ilusión.

La descentralización económica ha buscado reestructurar la intervención del Estado en el campo de los servicios a partir de la redistribución de responsabilidades entre los diferentes entes

territoriales y no la autonomía municipal en materia de autofinanciamiento. Como lo señala Carlos Moreno Ospina: «la Ley 12 de 1986, no pretende en forma alguna el incremento de los ingresos propios de las localidades, ni brindar autonomía de gasto. Busca, ante todo, trasladar a los municipios funciones y responsabilidades de prestación de servicios que, por su carácter y cobertura son eminentemente locales y que, por lo tanto, la nación no puede seguir asumiendo sin disminuir la eficiencia de su gestión y su presencia en todo el territorio nacional».<sup>30</sup>

Como ya lo hemos afirmado, en la esfera de la descentralización económica las decisiones de inversión y gasto público se encuentran condicionadas y tuteladas por la ley a través de los organismos de planeación departamental y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, la premisa de la autonomía que señala la no existencia de determinadas instancias de control [inmunidad] tampoco se cumple. Como conclusión podemos decir que, en el contexto específico de cada una de las localidades aquí estudiadas, se han presentado cambios importantes en las condiciones administrativas y políticas pero, en el espacio de la construcción de una verdadera autonomía, dichos cambios no alcanzan a proyectarse más allá del ámbito de lo local, es decir, no modifican sustancialmente el modelo centralista del Estado colombiano.

### 2.3 Política y participación

La evaluación política de los procesos generados con la reforma al régimen municipal en Guatapé y Guarne,

nos muestra una esfera de efectos diferenciados en lo referente a los escenarios y relaciones constitutivas del quehacer político, pero confluyentes en lo que tiene que ver con el problema de la participación ciudadana. Comparativamente, es claro que en las dos localidades la reforma ha creado situaciones desiguales en la construcción de un régimen representativo más o menos abierto, y un punto de encuentro en la no constitución de un régimen participativo.

Específicamente podemos señalar que en Guatapé, en un proceso lento pero fuerte, se ha ido construyendo un escenario de nuevas relaciones políticas, en el cual lo más destacado es la posibilidad que se abre para que el municipio se construya política y administrativamente desde lugares diferentes a los del esquema tradicional del bipartidismo.

El surgimiento de sectores políticos alternativos al bipartidismo ha posibilitado la creación de un régimen representativo más abierto y democrático dentro del cual el quehacer político toma otra vez preponderancia. En este municipio, la elección de alcaldes da claridad y otorga preponderancia al quehacer político, es decir, en la nueva vida municipal hay conducta de gobierno —aspecto político— y acción de gobierno —función administrativa—.

La resignificación del municipio en cuanto escenario para la política, es decir, como espacio para la discusión de proyectos y demandas, ha hecho que la presencia de los aparatos locales y regionales de control político sea cada vez más débil, de modo tal que el gobierno municipal comienza a funcionar

de acuerdo a un nuevo esquema de roles dentro del cual lo administrativo cobra peso y, su funcionamiento como aparato con fines de manejo político y reproducción del sistema de clientela, se debilita.

La adopción directa o indirecta del voto programático, la ruptura de los vínculos de los candidatos con los grupos de mayor poder político y la liberación del voto del sistema de clientela y de la estructura burocrática han recobrado para el municipio de Guatapé la posibilidad de la competencia política alrededor de la movilidad del electorado, lo que en últimas, ha coadyuvado para la creación de una nueva legitimidad, que se afianza, además, con la simbología que tiene la figura del líder local en la creación de procesos de identidad entre la ciudadanía y la administración.

Debemos anotar aquí que estas nuevas identidades han tenido un efecto negativo sobre los movimientos cívicos, pues la identidad, como efecto simbólico que permite al ciudadano sentirse copartícipe de la administración, ha cooptado a los sectores cívicos organizados y creado unos principios de participación en términos de opinión, aceptación y adopción de resoluciones. En este sentido, dichos movimientos han perdido los márgenes de autonomía que tenían respecto a la administración y, por lo tanto, su capacidad de presión.

«La reforma ha producido una nueva fenomenología política local. La elección popular de alcaldes sirvió para que nuevas fuerzas compitieran en la arena electoral y se constituyeran en nuevos sectores de la política local»,<sup>31</sup>

sin embargo, la significación de estos cambios, con todo lo positivo que tienen, debe ser matizada y evaluada desde la óptica de las relaciones políticas que se manejan en el concejo y hacia el exterior, desde el costo que han pagado los movimientos cívicos y desde las perspectivas de la participación. En Guatapé se ha ampliado la democracia representativa, mas no la democracia participativa.

En Guarne, por su parte, y como consecuencia del reacomodo que vienen experimentando los sectores políticos tradicionales en función de las nuevas reglas de juego subyacentes en la reforma, la ampliación del escenario político ha sido mínima, generándose así un proceso en el que lo más importante es la reafirmación del sistema de clientela y la cooptación de posibles sectores y movimientos alternativos.

En un contexto general de profundo inmovilismo, el partido conservador sigue teniendo un predominio político, sustentado en la pervivencia de una intrincada red de relaciones clientelistas y en el establecimiento de diversas coaliciones que contrarrestan el ascenso de otros sectores políticos, dentro de un esquema en el cual las tendencias del sistema local son hacia el equilibrio de la distribución política con miras a su conservación y hacia la competencia por variar ventajosamente la distribución de los recursos, sin alterar la balanza del sistema para que no penetren nuevas fuerzas.

En Guarne no se han dado cambios en la dinámica electoral, pues antes como ahora, son los grupos de mayor poder político los encargados de nominar al alcalde en un ambiente de baja

competencia, en el cual la manipulación de los puestos públicos y de los auxilios municipales, siguen funcionando como instrumentos para la obtención de ventajas electorales. De este modo, el eje definitorio del régimen político local y de la mediación estatal se estructura alrededor del modelo tradicional de relaciones de clientela.

En medio de la baja autonomía política del alcalde respecto de los grupos tradicionales, la ausencia de un sistema eficaz de representación política, la inmovilidad electoral y el manejo de recursos municipales con fines partidistas, se han ido generando nuevos consensos pasivos como producto de la denominación y del carácter simbólico de cívico que se ha dado al movimiento de coalición triunfante en los debates de elección popular. En este sentido, la voluntad o posibilidad de cambio en el quehacer político queda subordinada a una tradicional voluntad de gobierno, en la cual se modifica la etiqueta pero no se crean opciones claras de renovación.

Para construir una verdadera cultura democrática no basta con elegir popularmente a los alcaldes y generar consensos pasivos en torno a su elección; ella se tiene que edificar sobre los pilares de un pluralismo que involucre la participación política y administrativa del ciudadano en los procesos de gestión del orden local. La participación nos habla de la existencia de un tejido de relaciones a través del cual los ciudadanos intervienen en la construcción de su entorno usando el conocimiento existencial que tienen de sus necesidades.

La no funcionalidad de los mecanismos institucionales que permitan al ciudadano participar en la elaboración

de programas de gobierno y la inexistencia de interlocutores colectivos por fuera de los sectores políticos y económicos, son fenómenos que conducen a la instauración de un modelo de participación que no traspasa las barreras de lo contractual y lo simbólico. En el primer nivel, las entidades cívicas y la ciudadanía colaboran en la ejecución de aquellos proyectos de su interés que han sido diseñados por la administración de turno; en el segundo, la participación no va más allá de la posibilidad de elegir, asentir o disentir con la administración, es decir, del acto de aplaudir o rechiflar las decisiones que ésta toma.

La participación, entendida como «un proceso social en el que diversas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses [...], intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política»,<sup>32</sup> sólo tomará cuerpo cuando desde las entidades administrativas se piense y repiense a la sociedad civil dentro de un proceso general de creación de cultura política. Esta es una experiencia nueva en la que los entes locales no han invertido muchos esfuerzos.

Dentro de un débil apoyo económico y un pobre impulso de la administración a las organizaciones populares, y ante la ineficacia de los mecanismos de participación contemplados en la reforma —juntas administradoras locales, consulta popular y participación comunitaria en la planeación—, se ha ido construyendo un modelo de democracia representativa en el cual, no obstan-

te las particularidades de cada localidad, se bloquean los mecanismos de participación directa y se reproducen los sistemas de representación indirecta multiplicando los niveles electivos.

En el municipio colombiano en general, y particularmente en los aquí estudiados, no se ha dado un proceso de construcción de una cultura política que permita a los actores sociales el apropiarse de su territorialidad, es decir, vivir lo local como algo que ellos construyen de acuerdo a sus expectativas y necesidades. En definitiva podemos decir, parafraseando a Pedro Santana, que Guatapé y Guarne como lugares «de encuentro privilegiado entre la sociedad civil y el Estado» se construyen hoy como ámbitos de encuentro más o menos democrático, pero no participativo.

Lo que subyace en el trasfondo de la nueva realidad política de esos municipios, es un cuestionamiento al proyecto de modernidad trazado por el gobierno nacional. En el país siguen siendo demasiado débiles los lazos de unión y relación entre la sociedad civil y el Estado y, por lo tanto el proceso de construcción de una democracia participativa como «propósito político, o mejor aún, [como] concreción en el terreno institucional político de la modernidad»,<sup>33</sup> no es más que un espejismo cubierto por el velo del desarrollo de una democracia representativa que ha generado consensos pasivos y legitimidades locales, sin solucionar el problema central de toda sociedad que pretenda ser moderna, esto es, «el asegurarse de su identidad, o sea, cerciorarse de sí misma en tanto sociedad».<sup>34</sup>

