

e estudios/Working Papers

(WP-2012-18)

Título

**Instituciones informales y Reforma del
Estado: Análisis al proceso de
descentralización en Colombia**

Autor(es):

Hernández-Bonivento, José A.

Cargo/Adscripción:

*Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas
Públicas GIGAPP. Instituto Universitario de Investigación
Ortega y Gasset IUIOG.*



Recibido: 15/05/2012

Aceptado: 15/06/2012

Publicado: 25/06/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Instituciones informales y Reforma del Estado: Análisis al proceso de descentralización en Colombia

Hernández-Bonivento, José A.

Resumen/Abstract:

En el presente estudio, que parte de la investigación doctoral, buscamos en primera medida realizar un acercamiento al proceso de descentralización latinoamericano en su conjunto para observar sus avances y sus dificultades más visibles, remarcando la importancia de la institucionalidad (tanto formal como informal) en los niveles de éxito o fracaso de dichas reformas. A punto seguido, tomamos el caso colombiano para realizar una revisión a dos bandas: en primer lugar, observamos el diseño de las instituciones que enmarcan dicha transferencia de competencias, para luego, por medio de un estudio de caso, señalar puntos de importancia dentro de los contextos locales que marcan la prevalencia (y en ocasiones fortalecimiento) de mecanismos no democráticos después de las reformas de descentralización. Terminamos este trabajo enfatizando la necesidad de revisar no solo las cuestiones formales que implica un nuevo protagonismo de la esfera local, sino también las cuestiones informales trazadas por las concepciones sociales alrededor de lo público, del papel de los organismos estatales, y de la propia ciudadanía en la definición de objetivos y en la implementación de mecanismos que permita alcanzarlos de manera conjunta en pos del bien común.

Palabras clave/Keywords:

Gobernanza local, Descentralización, Instituciones Informales, Corrupción, Municipios Colombia

Extracto curricular/Author Information:

El autor es colombiano. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia. Licenciado en Literatura, Universidad de los Andes, Colombia. Máster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca, España. DEA en Gobierno y Administración Pública, IUIOG, España. Actualmente se desempeña como Investigador Asociado del GIGAPP-IUIOG.

Instituciones informales y Reforma del Estado: Análisis al proceso de descentralización en Colombia

Hernández-Bonivento, José A.

Paper para su presentación en el XXII Congreso Mundial de Ciencia Política. International Political Science Association. IPSA-AISP. Madrid, 8-12 Julio 2012

El argentino, a diferencia de los americanos del norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse a la circunstancia de que, en este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano. Aforismos como el de Hegel, “el Estado es la realidad de la idea moral” le parecen bromas siniestras.

Jorge Luis Borges (Otras Inquisiciones)

Iniciamos el presente trabajo con este fragmento de Borges, que aún cuando habla de los argentinos de hace setenta años sigue manteniendo una gran relevancia en nuestra sociedad latinoamericana. La construcción de una ciudadanía consciente de su papel en la vida pública, comprometido con la participación y la vigilancia de las organizaciones estatales, que exija sus derechos, cumpla sus obligaciones y conciba una idea del bien común con sus conciudadanos, es aún una meta por alcanzar y una necesidad imperiosa de nuestras sociedades actuales. No han sido pocas las reformas del Estado que se han encaminado hacia dicho objetivo: cambios constitucionales en la mayoría de países de la región, seguidos por nuevas legislaciones que buscaban acercar el aparato estatal a la acción de la ciudadanía. Entre estas acciones se encuentra la llamada “revolución silenciosa”: el sistemático proceso regional hacia la descentralización, y el nuevo protagonismo de la esfera local de gobierno (Campbell, 2003)(Falleti, 2010).

Ahora, a veinte años de iniciadas dichas transformaciones, los resultados de la descentralización no han podido ser más diversos (en ocasiones antagónicos) en la región. Mientras en algunas ciudades la descentralización ha logrado generar desarrollo local, agendas participativas y un mejoramiento en la prestación de servicios públicos, en otras la transferencia de competencias hacia los niveles locales han permitido el surgimiento de enclaves autoritarios, corrupción sistémica, y fortalecimiento de redes clientelares

preexistentes, cuestiones que hacen dudar sobre la eficacia de la descentralización en la construcción de ciudadanía y consolidación de las nacientes democracias.

En el presente estudio, que parte de la investigación realizada para nuestra tesis doctoral, buscamos en primera medida realizar un acercamiento al proceso de descentralización latinoamericano en su conjunto para observar sus avances y sus dificultades más visibles, remarcando la importancia de la institucionalidad (tanto formal como informal) en los niveles de éxito o fracaso de dichas reformas. A punto seguido, tomamos el caso colombiano para realizar una revisión a dos bandas: en primer lugar, observamos el *diseño* de las instituciones que enmarcan dicha transferencia de competencias, para luego, por medio de un estudio de caso, señalar puntos de importancia dentro de los *contextos locales* que marcan la prevalencia (y en ocasiones fortalecimiento) de mecanismos no democráticos después de las reformas de descentralización. Terminamos este trabajo enfatizando la necesidad de revisar no solo las cuestiones formales que implica un nuevo protagonismo de la esfera local, sino también las cuestiones informales trazadas por las concepciones sociales alrededor de lo público, del papel de los organismos estatales, y de la propia ciudadanía en la definición de objetivos y en la implementación de mecanismos que permita alcanzarlos de manera conjunta en pos del bien común.

I. Reforma del Estado y descentralización en América Latina

Las causas del nuevo protagonismo local en las reformas del Estado en América Latina, sobre todo en la última década del siglo pasado y comienzos del presente, son diversas y van desde la presión de organizaciones internacionales al surgimiento de movimientos sociales de corte democráticos, desde la visión neoliberal de reducción del Estado hasta las exigencias sociales de mayor participación en la vida pública, desde los modelos de desarrollo endógeno hasta cambios en las dinámicas de poder de los partidos políticos. Pero todas ellas están fundamentadas en las grandes promesas que representa la descentralización a niveles económicos, políticos y administrativos (Cuadro 2).

Tabla 1. Grandes promesas de la descentralización

RAZONES	PROBLEMAS	ACCIONES	PROMESAS
Económicas	Ineficiencia desarrollo centralizado; excesiva carga fiscal	Administración de presupuestos; descentralización fiscal; búsqueda desarrollo local	Mayor eficiencia estatal y mejores posibilidades desarrollistas
Políticas	Gobiernos autoritarios desde el nivel central	Elección popular de representantes; mecanismos de participación	Profundización y consolidación democrática
Administrativas	Baja calidad prestación de los servicios públicos	Mayores competencias a los gobiernos locales	Mejorar la prestación de servicios y el impacto de las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia partiendo de (Grindle, 2007)

En términos económicos, la reforma hacia la descentralización va de la mano con la crisis del modelo desarrollista centralizado y sus consecuencias fiscales que imperaron en América Latina durante los años 80. Los gobiernos locales, en dicho modelo, hacían la función de

simples operadores de los mandatos del gobierno central, estableciendo los criterios y las herramientas del desarrollo territorial de todo el país desde las oficinas de los ministerios, así como los lineamientos para la prestación de los servicios públicos básicos, como educación y salud. Al fin de cuentas, se pensaba que las mismas medidas tendrían que ser viables para todos los territorios de la nación. Pero dicha concepción no lograba aliviar los problemas de las regiones más deprimidas de los países. En efecto, el desarrollo en los países latinoamericanos ha sido—y sigue siéndolo—marcadamente diferenciado por territorios, sobre todo entre zonas urbanas y rurales (Lindert & Verkoren, 2010). Dicho crecimiento desigual representó una necesidad gubernamental de crear nuevas estrategias acordes a las condiciones locales, para evitar posibles problemas de marginación social y movimientos centrífugos al interior de las naciones (Gallicchio & Camejo, 2005, p. 39). Por otro lado, la presión fiscal que conllevó un desarrollismo centralizado se hizo inaguantable a comienzos de la década de los 80, por lo cual la idea de un federalismo fiscal, donde los gobiernos locales pudieran administrar su propio presupuesto, con capacidad de recaudo y de gasto en congruencia con las necesidades locales, se hizo cada vez más atractiva. El objetivo principal de dicha transferencia de competencias fiscales era motivar el surgimiento de ingresos endógenos y mejorar la asignación del gasto hacia prioridades que solo los gobiernos locales podían conocer, mejorando el desempeño fiscal de la nación en conjunto (Grindle, 2007)(Falleti, 2010). Por último, la descentralización también se enfocó hacia la búsqueda del desarrollo endógeno local, gracias a impulsos de la competencia entre territorios y su articulación con empresas privadas y la ciudadanía (Albuquerque, 2004). Así, frente a los problemas clásicos del Estado desarrollista, surgen las grandes promesas de una estrategia de descentralización estatal para los gobiernos de América Latina: asegurar la competitividad, eficacia estatal por descongestión del gobierno central, y una mayor participación de la ciudadanía, que desemboca en mejor asignación de recursos y reducción de la corrupción por veeduría ciudadana (Finot, 2001, p. 16)

Junto a las razones económicas se encontraban a su vez las razones políticas. En 1976, en América latina existían solo tres países que contaban con elecciones periódicas para la elección de representantes a nivel nacional, por lo que podríamos llamarlas democracias en el sentido más formal de la palabra. Hoy en día, la región se ha convertido en un conjunto de países que, en mayor o menor escala, han logrado afianzarse en el quehacer democrático (Salvador Crespo, 2008). Dicho cambio ha venido acompañado de una descentralización política que buscaba, al mismo tiempo, profundizar la democracia y superar los problemas de legitimación de la acción gubernamental. En la actualidad, con la sola excepción de los intendentes chilenos, en todos los países de Suramérica se eligen representantes territoriales de manera democrática. Este proceso de descentralización política generalizada parte del supuesto que, al acercar los gobiernos a los ciudadanos, estos últimos se verían más motivados de participar en los asuntos públicos, generando entonces un efecto positivo de generación de valores democráticos por medio del uso de mecanismos locales de participación ciudadana. Los municipios, entonces, se convertirían en las que Tocqueville llamaba las “escuelas de libertad”, refiriéndose a las instituciones locales de Nueva Inglaterra del siglo XIX, lo cual a su vez generaría un cambio a niveles nacionales de consolidación de los valores democráticos y de legitimidad democrática de la acción estatal en países que, como los latinoamericanos, se encontraban en procesos de transición de sistemas centralizados y autoritarios(Falleti, 2010)(Cabreró Mendoza, 1995).

Por último, se encuentran las razones administrativas. Partiendo de las ideas de la Nueva Gestión Pública y luego de la Gobernanza, la descentralización buscaba implicar las visiones de la ciudadanía para adecuar la elaboración e implementación de políticas públicas de manera más eficaz, económica y eficiente. La transferencia de competencias en políticas sociales, en especial en educación, sanidad, infraestructuras y lucha contra la pobreza, va enfocada a las posibilidades con las que cuentan los gobiernos locales para obtener información con la calidad necesaria para establecer y priorizar objetivos sociales, así como para formular, implementar y evaluar las políticas públicas enfocadas a alcanzarlos. Con esto se busca implicar al ciudadano ya no como beneficiario o como simple cliente, sino como actor fundamental de todo el proceso, buscando su involucramiento como mecanismo de presión a los administradores, implicando el mejoramiento del accionar gubernamental, la reducción de la corrupción y los mecanismos clientelares de toma de decisiones, así como la legitimidad necesaria para evitar reacciones negativas de actores sociales relevantes (Shah, 2006) (Lindert & Verkoren, 2010).

Vemos entonces que, sean por razones económicas, políticas o administrativas, las promesas de la descentralización se basan en un supuesto fundamental: **las ventajas comparativas de la proximidad del gobierno a la ciudadanía**. En el contexto social actual que, como mencionaba Kooiman, se caracteriza por ser complejo, diverso y dinámico (Kooiman, 2010) las posibilidades que presentan los gobiernos locales en materia de eficiencia fiscal, desarrollo endógeno, consolidación democrática y eficacia administrativa han sido suficientes para que toda la región apostara por un nuevo protagonismo de la esfera local de gobierno. Ahora, a pesar de todas sus potencialidades, la historia de la descentralización latinoamericana ha sido de todo menos homogénea. Ha sido más bien una historia de luces y sombras.

Si se hace una revisión de la literatura que evalúa el proceso de descentralización en América Latina se puede observar una tendencia generalizada a relativizar los resultados obtenidos, los cuales suelen ser contradictorios. Finot muestra ya en el 2001 un primer balance sobre las promesas incumplidas de la descentralización, pues en algunas ocasiones en vez de convertirse en un mecanismo para la participación, la eficiencia y el desarrollo local, se ha transformado en una carga fiscal importante para los gobiernos centrales, desarrollando una participación reducida y en ocasiones capturada por intereses privados locales, e incrementando (en vez de reducir) la brecha entre territorios más ricos y los más desprotegidos (Finot, 2001). Se lee, en su estudio comparado de cinco países latinoamericanos (México, Venezuela, Brasil, Argentina y Guatemala), menciona que dada las fuertes contradicciones entre los casos la relación entre descentralización y mejoramiento de la democracia es bastante tenue, y que otras variables entran en juego cuando se trata de impulsar la democracia y sus instituciones políticas en los niveles locales latinoamericanos (Selee, 2004). A la misma conclusión llega Mascareño cuando menciona que en América Latina la descentralización es necesaria, más no suficiente, para frenar las bases antidemocráticas que se ven en la región (Mascareño, 2008). Por último, Lindert y Verkoren no dejan de subrayar las grandes diferencias que existen entre los centros urbanos que han sabido aprovechar la descentralización para su desarrollo territorial (Bogotá, Monterrey, Montevideo, Buenos Aires y Curitiba entre otros ejemplos) y los territorios rurales periféricos, los cuales han mantenido esquemas poco claros de transferencia de competencias y recursos (Lindert & Verkoren, 2010).

El trabajo de Grindle permite seguir esquematizando sobre las promesas de la descentralización y las realidades negativas observables en la región (Cuadro 3).

Tabla 2. Promesas vs. Realidades observables de la descentralización

RAZONES	PROBLEMAS	ACCIONES	PROMESAS
Económicas	Administración de presupuestos; descentralización fiscal; búsqueda desarrollo local	Mayor eficiencia estatal y mejores posibilidades desarrollistas	Baja capacidad de generar ingresos; prevalencia de la desigualdad territorial; fuerte dependencia a transferencias del nivel central o regional
Políticas	Elección popular de representantes; mecanismos de participación	Profundización y consolidación democrática	Creación de enclaves autoritarios controlados por elites locales
Administrativas	Mayores competencias a los gobiernos locales	Mejorar la prestación de servicios y el impacto de las políticas públicas	Prevalencia de baja calidad; bajas capacidades de las administraciones locales; prevalencia de corrupción

Fuente: Elaboración propia partiendo de (Grindle, 2007)

Aquí podemos observar cómo las medidas adoptadas bajo el supuesto de la proximidad como ventaja comparativa chocan con características sociales, políticas y administrativas que bloquean las potencialidades de la descentralización. En cuestiones económicas, la prevalencia de una dependencia al centro es común, sobre todo en zonas periféricas y rurales; en lo político, la elección de alcaldes y la participación se ha encontrado de frente con la prevalencia de costumbres políticas tradicionales que se han adaptado a los nuevos marcos institucionales, convirtiendo algunos territorios en pequeños enclaves autoritarios y patrimonialistas; en lo administrativo, las capacidades de las administraciones se ven sobrecargadas por competencias complejas como salud y educación sin contar con las herramientas mínimas para enfrentarlas, al mismo tiempo que existen casos en que los mecanismos de participación son instrumentalizados por intereses privados, impidiendo cualquier posibilidad de mejoramiento administrativo vía interacción con la ciudadanía.

Ahora, sería inadecuado decir que la descentralización ha sido completamente ineficiente en el contexto latinoamericano, marcado por años y años de centralismo y autoritarismos en todos los niveles de gobierno. En realidad la transferencia de competencias a las entidades locales ha logrado grandes avances, como lo es la elección popular de representantes, la autonomía de las comunidades indígenas y afroamericanas, y la autodeterminación de las regiones y los municipios de la región. En todo el continente se observan nuevos casos que denotan un adecuado uso y ejecución de la descentralización por parte de los entes territoriales (Lindert & Verkoren, 2010). Al mismo tiempo, es innegable que las posibilidades de participación política y social en el continente han avanzado de manera exponencial en las últimas décadas, y que los gobiernos locales se han consolidado como espacios de interacción social reconocidos y apoyados tanto por los gobiernos nacionales como por la comunidad internacional.

Cabe entonces preguntarnos: ¿por qué algunos gobiernos locales han logrado grandes beneficios de la descentralización, la participación y la gobernanza democrática, mientras otros mantienen estructuras cerradas, con mecanismos clientelistas y patrimonialistas, y con

instrumentación de los mecanismos de participación? Es para nosotros claro que la diferencia entre un territorio puede ser marcado por innumerables variables, pero en la literatura sobre la descentralización siempre hay una cuestión común a todas ellas: la **deficiencia institucional** de los gobiernos locales (Grindle, 2007)(Castillo Blanco, 2008)(Mascareño, 2008)(Salvador Crespo, 2008)(Falleti, 2010)

II. Instituciones formales e informales: la norma frente a la costumbre

Pero, ¿a qué nos referimos con *deficiencia institucional*? En la literatura citada, dicho término se refiere a la falta de capacidades de los gobiernos locales de ejecutar las acciones necesarias para alcanzar las metas económicas, políticas y administrativas trazadas por la descentralización. Ahora, esta falta de capacidades pueden ser explicadas en parte por un deficiente diseño institucional, esto es, porque el marco legal en el que se fundamenta la transferencia de competencias a los niveles locales de gobierno no establece mecanismos que permitan, de manera funcional, desarrollar las acciones necesarias para una buena implementación de las reformas de descentralización. Pero dicha explicación no logra resolver por qué en casos donde existe un mismo diseño institucional (como sucede en países unitarios descentralizados) es observable una diferencia marcada en el desempeño entre poblaciones con características formales similares. Entran entonces a jugar cuestiones que van más allá de lo formal, cuestiones arraigadas en las costumbres políticas y sociales de las distintas localidades latinoamericanas: las llamadas *instituciones informales*.

North define las instituciones como las “reglas del juego social”, esto es, las limitaciones autoimpuestas por las mismas personas para la interacción humana que buscan reducir la incertidumbre que genera la vida en sociedad (North, 1993, p. 17). Dichas reglas pueden estar formalizadas por medio de la normatividad legal de un país, su constitución nacional, sus leyes y normatividad, o pueden ser de corte informal, esto es, conformadas por las costumbres, concepciones y maneras tradicionales de relación entre la población y los mecanismos de poder. Hablamos entonces, por un lado, de la normatividad legal y constitucional de un país, y por el otro con el conjunto de reglas que, aunque no están escritas y no se implementan por canales oficiales, son socialmente aceptadas, implementadas y cumplidas (Helmke & Levitsky, 2004)(Helmke & Levitsky, 2006)(Prats Cabrera, 2008).

Ahora bien, en el caso que nos compete de los gobiernos locales, la diferenciación entre formalidad e informalidad es de vital importancia por dos razones esenciales: por un lado, el diseño institucional depende de los niveles superiores de gobiernos, reduciendo de manera significativa sus posibilidades de adaptabilidad al contexto específico de cada municipalidad e impulsando la búsqueda de mecanismos alternativos informales. Por el otro, los niveles locales de gobierno son espacios que mantienen vínculos cerrados, donde existen relativamente pocos actores y donde se mantienen relaciones sociales fuertemente arraigadas en la cultura(Prats Cabrera, 2008). Estos dos puntos hacen de la informalidad un elemento preponderante en los niveles locales gobierno. Por lo mismo, y en aras de realizar un acercamiento sobre la descentralización en América Latina en general, y en Colombia en específico, expondremos a continuación tres puntos que se nos muestran fundamentales sobre la relación entre

instituciones formales e informales: la capacidad de cambio diferenciado entre lo formal lo informal; la existencia de distintas formas de interacción entre ellas, y la manera en que se pueden presentar cambios en la institucionalidad informal.

En primera medida, es necesario remarcar la capacidad diferenciada de cambio entre instituciones formales e informales: mientras que las normas legales, las leyes y hasta las mismas constituciones nacionales pueden cambiarse de manera relativamente rápida en momentos de congruencia política, las bases tradicionales y las costumbres que marcan las relaciones de poder de manera informal lo hacen de manera lenta e incremental, dada su alta capacidad de adaptación a los cambios (North, 1993). Esta misma idea es recuperada tanto por Helmke y Levitsky como por Prats Cabrera para el ámbito latinoamericano. Dichos autores subrayan un fuerte arraigo cultural de los valores políticos y sociales tradicionales, que a modo de inercia social llegan a ser considerados un “orden natural de las cosas” (O'Donnell, 1999). Esto explicaría entonces cómo en procesos de reforma del Estado pueden existir brechas, quiebres y hasta convivencia entre nuevas y viejas instituciones políticas basadas en valores completamente opuestos, donde la intencionalidad democrática de la normatividad coexiste junto a costumbres y tradiciones no democráticas (Brikenhoff & Goldsmith, 2002) (Guarneros-Mesa, 2009).

En cuanto al tipo de interacciones posibles entre la norma y la costumbre, Helmke y Levitsky realizan una tipología basándose en dos dimensiones: la congruencia existente entre los impactos (*outcomes*) que buscan alcanzar las instituciones formales e informales, y la efectividad con que funcionan las instituciones formales.

Tabla 3. Formas de interacción entre instituciones formales e informales

Resultados (<i>Outcomes</i>)	Instituciones Formales Efectivas	Instituciones Formales Inefectivas
Convergentes: Buscan los mismos resultados.	Complementarias: Llenan los espacios existentes en las instituciones formales para alcanzar metas comunes.	Sustitutivas: Logran los objetivos que las instituciones formales no logran alcanzar por la debilidad estatal.
Divergentes: Buscan resultados diferentes.	Acomodativas: Contradicen el espíritu de la norma pero sin llegar a romperla, acomodándose a ella.	Competitivas: Son incompatibles con las reglas formales. Para cumplir una se debe romper la otra.

Fuente: Elaboración propia partiendo de (Helmke & Levitsky, 2004)

Como vemos en el Cuadro 4, a pesar de que el término “informal” puede conllevar acepciones negativas, cuando son convergentes en sus objetivos las instituciones informales pueden apoyar positivamente la esencia de la acción estatal, tanto complementándola como sustituyéndola en casos de extrema debilidad. Cosa distinta sucede cuando son divergentes, puesto que cuentan entonces con capacidad no solo de bloquearlas sino de construir todo un marco de ilegalidad competitivo con la norma. En marcos institucionales débiles, como lo pueden ser los gobiernos locales latinoamericanos, dicho enfrentamiento entre objetivos formales e informales pueden conllevar toda una problemática esencial para la descentralización.

Por último, queremos remarcar la manera como pueden cambiar las instituciones informales. Helmke y Levitsky mencionan tres posibles situaciones que permiten dichas transformaciones: por cambios en la institucionalidad formal (sean en el diseño o en la efectividad de las mismas); por cambios en la distribución del poder y de recursos; y por cambio en creencias compartidas y experiencias colectivas (Helmke & Levitsky, 2006, pp. 22-25). Ahora, que dicho tipo de circunstancias ocurran no necesariamente implican cambios en la informalidad. En América Latina se hicieron un sinnúmero de reformas en las últimas décadas del siglo XX y aún así existen mecanismos informales que bloquean la esencia de dichas reformas. La distribución de poderes puede afectar la informalidad, sobre todo con el surgimiento de nuevos líderes que busquen implementar cambios en esta vía, pero también es posible que el poder cambie de manos al mismo tiempo que relaciones sociales permanezcan igual, surgiendo nuevas élites que mantienen las mismas costumbres. Por último, el cambio de creencias y experiencias compartidas no son tan generalizables como pudiéramos esperar, puesto que dichos cambios suelen ser lentos e incrementales. Aún así, es necesario resaltar que en dichas situaciones existen dos cuestiones fundamentales que explican las transformaciones. En primer lugar, ***el cambio en la relación costo/beneficio del uso de mecanismos informales sobre los formales***, lo cual se presenta o porque hay un incremento de la efectividad de la institucionalidad que motiva la formalización, o porque el castigo del uso de informalidades se eleva a puntos que desmotiven el uso de los mismos. En segundo lugar, ***la existencia de nuevos liderazgos*** en los gobiernos que busque implementar mecanismos que desmotiven la informalidad negativa y motive la formalización de las relaciones sociales. Estos puntos los desarrollaremos con mayor detalle en los siguientes apartados.

Es claro entonces que cualquier acercamiento hacia las reformas del Estado en pos de la descentralización y del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales debe pasar, de manera inevitable, tanto por una evaluación del proceso descentralizador nacional (la institucionalidad formal) como por un estudio detallado de los contextos locales que permitan establecer qué condiciones apoyan o bloquean la efectividad de dicha normatividad. Lógicamente, en contextos de alta heterogeneidad de los niveles locales, como lo es el latinoamericano, se nos muestra necesario focalizar cualquier investigación. Tomaremos a continuación el caso colombiano para hacer un doble acercamiento: por un lado, revisar los avances y los desafíos observables de su modelo descentralizador; por el otro, hacer un estudio de caso en un municipio—Ciénaga, en el departamento de Magdalena—que cuenta con un alto nivel de recursos pero que recae sistemáticamente en mecanismos informales tradicionales que bloquean sus potencialidades. Con esto buscamos tanto una evaluación del diseño formal como acercarnos a cuáles son los aspectos informales que prevalecen, bloquean y compiten directamente con los idearios normativos de la descentralización.

III. Avances y desafíos de la descentralización en Colombia

Desde la misma Constitución Política de 1991, pasando por la legislación y las distintas normas que aún en este momento siguen en debate en el Congreso de la República, en el caso colombiano es observable una construcción institucional hacia la descentralización que conlleva una serie de capacidades potenciales en materia de consolidación de los gobiernos locales en el país durante los últimos veinte años. Ahora, ¿qué tan provechosas han sido dichas

capacidades? Retomando el modelo de Grindle, veremos a continuación las acciones económicas, políticas y administrativas que se han dado en el diseño institucional de la descentralización en Colombia.

Acciones económicas de la descentralización en Colombia:

La transferencia de competencias a los municipios colombianos ha intentado estar acompañada desde el principio con transferencias de recursos para que dichos gobiernos puedan cumplir sus nuevas responsabilidades, sobre todo en términos de política social. Las leyes 715 del 2001 y 1176 del 2007 buscaron otorgar una mayor capacidad financiera a los distintos entes territoriales, al punto en que en la actualidad los municipios cuentan con el 40% de los ingresos corrientes de la Nación, con ingresos por cuenta de las regalías sobre la explotación de recursos naturales, y ejecutan el 64% del total de inversión del país (Maldonado, 2011). Esto implica un incremento constante y considerable de los recursos de los municipios colombianos desde la implementación de dichas leyes.

Ahora, en términos de autonomía fiscal ya cambia la cuestión. Dado el carácter unitario de la nación, la soberanía fiscal es ostentada de manera exclusiva por el Congreso de la República, subordinando la capacidad de recaudación de los municipios a las disposiciones legales que vengan del nivel central. Con esto, las posibilidades de los gobiernos locales de obtener recursos propios son relativas, y la dependencia con las transferencias que se realizan desde la nación se convierte en su característica principal. Esto, sumado a que la mayoría de los recursos que llegan a los municipios conllevan de por sí una asignación de su gasto, dificulta las posibilidades de autonomía necesarias para impulsar un desarrollo jalonado por la esfera local (Zuluaga Gil, 2005)(Girón Reguera, 2007).

Ahora, paradójicamente, ha sido dicha intervención del gobierno central la que ha dado mayores frutos en el saneamiento fiscal de los municipios. En todas las entrevistas realizadas a expertos en descentralización, los entrevistados concuerdan que de no ser por el papel regulador del gobierno nacional los municipios colombianos tendrían una problemática muy dura en materia de déficit financiero, dada la preexistente deficiencia institucional de los municipios. Esto va de la mano con una imagen muy negativa y generalizada de los gobiernos locales: poco rendimiento fiscal, clientelismo, corrupción, baja capacidad de gestión y pocas posibilidades de cambio real de dichas actitudes son concepciones que suelen escucharse entre quienes manejan el tema de la descentralización en Colombia, al punto en que se muestra evidente **un gradual proceso de recentralización fiscal del Estado colombiano** en detrimento de los recursos de las entidades territoriales:

Por ese gran fenómeno de la corrupción, los gobiernos desde el nivel central se dedican a meter unas normas, a meter unos decretos, a tratar de coger todo el manejo de los recursos, y eso hace que se debilite mucho más lo que ya ha estado debilitado en el nivel municipal, afianzando mucho más su debilidad y reduciendo sus capacidades(Cruz & Jaramillo, 2012)

La formal dependencia de los municipios a los niveles superiores de gobierno, entonces, antes de diluirse con el paso del tiempo se han profundizado dadas ciertas circunstancias que se presentan en los municipios, como lo son la falta de capacidades, la corrupción, el clientelismo,

y la vulnerabilidad ante la influencia de actores ilegales que tiene mayor impacto en zonas periféricas del país. La nueva ley de regalías, que se encuentra actualmente en el Congreso de la República y que busca centralizar dichos recursos (antes de destinación directa a los entes territoriales) bajo la idea de mejorar su distribución y su fiscalización es una prueba de dicho proceso, algo que a la larga tendrá un impacto fuerte en el modelo de planeación territorial colombiano.

Acciones políticas de la descentralización colombiana

Las primeras reformas en pos de la descentralización política en el caso colombiano se dieron anteriormente a la reforma constitucional, dadas las presiones internas ejercidas por los líderes locales frente al fuerte centralismo de la anterior constitución de 1886. Ante esta situación, el reclamo de las regiones sobre la elección popular de alcaldes ve la luz en 1986 y se convierte en el primer hito descentralizador en Colombia. Posteriormente, la Constitución de 1991 establece no solo la elección de alcaldes sino de gobernadores, diputados y concejales, al mismo tiempo que genera una base jurídica para la creación de mecanismos institucionales de participación, que serían desarrollados posteriormente por las leyes 134 y 152 de 1994. En efecto, dentro de la institucionalidad colombiana se pueden hallar hasta 29 tipos distintos de mecanismos de participación ciudadana en el nivel local de gobierno (Ceballos & Martin, 2001)(Velásquez & González, 2003).

Ahora, la visión generalizada que se hace sobre el proceso de descentralización política en Colombia, partiendo tanto de la bibliografía como de las distintas entrevistas realizadas en nuestro trabajo de campo, no es la más alentadora. En efecto, el avance a niveles formales de los mecanismos de representación política y participación ciudadana es evidente en la estructura institucional colombiana, pero su funcionamiento ha sido más bien criticado dado que su ejecución ha sido objeto de prácticas clientelistas y de corrupción que terminan por afianzar intereses privados locales por encima de las visiones ideales de la participación ciudadana (Maldonado, 2011)(Pening, 2003). Por un lado, en términos electorales el trabajo de la Misión de Observación Electoral del 2011 muestra un panorama también desalentador: de los 1102 municipios de Colombia, 241 (esto es, un poco más del 20%) se presentan de alto riesgo tanto por posibilidades de fraude electoral como por influencia de actores armados y violencia política (Misión de Observación Electoral, 2011, p. 34). En segundo lugar, en términos de participación ciudadana tampoco existe una visión muy positiva del funcionamiento de los mecanismos de interacción entre los gobiernos y la sociedad civil. Las críticas van por dos lados: un primer acercamiento se fundamenta en el diseño de dichos mecanismos, los cuales son fundamentalmente consultivos y de fiscalización pero que no conllevan una gestión colaborativa entre los actores, dependen férreamente de la iniciativa de los gobernantes locales, son uniformes tanto para las grandes ciudades como para los pequeños pueblos y cuentan con una rigidez formal que evita su aprovechamiento en términos de adaptación a los diversos contextos locales (Ceballos & Martin, 2001)(Velásquez & González, 2003). Una segunda visión se centra más en cómo la sociedad civil asume la participación como un mecanismo para alcanzar objetivos e intereses de su grupo más que para realizar una colaboración conjunta, un acompañamiento prolongado o una interacción constante con el gobierno municipal. En entrevista con la profesora Alejandra Monteoliva, quien fuera

coordinadora del Centro de Estudios en Gobernabilidad Local de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, dicha visión queda representada en el siguiente extracto:

*“La participación ciudadana, sobre todo a nivel municipal, uno lo que encuentra es un **proceso de deslegitimación de la participación**, de manoseo de la participación. Lo que he podido evidenciar en mi trabajo con municipios pequeños es que la participación es directamente proporcional a un interés (...) La participación es inmediatista: yo resuelvo mi problema y listo. En los municipios los que participan son casi siempre los mismos, donde se replica a pequeña escala esa lógica perversa entre sociedad y Estado de “yo pido y tu me das”. Es una participación, me atrevería a decir, instrumentalizada, donde hay un descreimiento de la participación, una pérdida de legitimidad de la participación como proceso.”(Monteoliva, 2012)*

Vemos entonces que existen críticas tanto hacia el diseño institucional de la participación como a la forma como se utiliza dicho mecanismo de interacción social. Esto último es preocupante puesto que implica una concepción errónea y generalizada de lo que es (o lo que debería ser en términos normativos) la participación ciudadana. Dicho proceso de deslegitimación de los mecanismos participativos implicarían el más grande desafío de la descentralización política en el caso colombiano.

Acciones administrativas de la descentralización en Colombia

Por último, se encuentran las medidas adoptadas en materia administrativa, sobre todo en cuestiones de capacidades locales y articulación multinivel. En cuanto a capacidades locales, al observar los datos de la Dirección Nacional de Planeación sobre desempeño municipal se detalla un incremento relativo de los gobiernos locales, dado por la profesionalización de la planta de la administración central, la estabilidad del personal directivo y la disponibilidad de computador por funcionario (Dirección Nacional de Planeación DNP, 2010, p. 157). Aún así, los resultados en términos de provisión de bienes y servicios son desiguales entre ellos y precarios en general, haciendo entender que **el problema no es de capacidades físicas sino de gestión administrativa** en el nivel local, marcada por la captura de intereses privados, el clientelismo y la corrupción, aspectos que bloquean las potencialidades de los gobiernos locales (Maldonado, 2011, p. 7).

En el segundo punto de coordinación multinivel, con la Constitución de 1991 se pasó de un modelo de “monopolio institucional”, donde el gobierno central se reservaba la completa potestad de política pública, a uno de “pluralismo institucional”, donde las competencias son compartidas por distintos niveles de gobierno y que no deja de lado la participación de organizaciones no gubernamentales o internacionales. Todo esto “tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas” (Jordana, 2001, p. 26). Ahora, esta complejidad en la estructura institucional no necesariamente es negativa. Por el contrario, como menciona más adelante Jordana en su estudio, la necesidad de mantener relaciones fluidas e interdependientes entre los distintos entes de gobierno puede llegar a incrementar la capacidad de coordinación institucional y de control mutuo, lo que a su vez incrementa, en términos de eficiencia, la gestión de políticas públicas. Pero el diagnóstico que hace el autor en este sentido es muy desalentador, pues según menciona, la

congruencia entre un modelo de relaciones intergubernamentales y capacidades políticas y administrativas es inexistente, con lo cual se eliminan los beneficios de efectividad y responsabilidad del pluralismo institucional mientras que sí se mantienen los problemas de una gestión pública con una **excesiva complejidad institucional**, refiriéndose esto a duplicación de funciones, bloqueos e indefiniciones entre muchos otros. Además de esto, es necesario mencionar que cada ley sectorial y poblacional que se expide (discapacitados, jóvenes, madres cabeza de familia, desplazados, etc.) le otorga nuevas competencias a los municipios y departamentos, y que por cada competencia se requiere un consejo local de participación, dicha complejidad administrativa se convierte en un verdadero laberinto burocrático, inmanejable para las relativamente bajas capacidades de gestión de la mayoría de municipios colombianos (Cruz & Jaramillo, 2012). Ahora, dicha situación podría cambiar en la medida en que se reestructuren los mecanismos de coordinación con el nivel de capacidades de los municipios en el marco de la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, ley 1454 de 2011), donde se establece la creación de nuevos Regímenes para las distintas entidades territoriales y asociativas del país, que aún se encuentran en trámite en el Congreso de la República.

Tabla 4. Avances y desafíos de la descentralización en Colombia

RAZONES	AVANCES	DESAFÍOS
Económicas	Incremento de recursos vía transferencias desde el nivel central	Dependencia a las transferencias, Recentralización a causa de corrupción local
Políticas	Elecciones populares para representantes territoriales; Mecanismos institucionales de participación	Externalidades que influyen en los procesos electorales locales; Deslegitimación de la participación ciudadana
Administrativas	Incremento relativo de las capacidades locales; Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011)	Bajo nivel de gestión en los niveles locales de gobierno Excesiva Complejidad Administrativa,

Fuente: Elaboración propia.

Como vemos en el Cuadro 5, a pesar de varios y rescatables avances en términos de construcción de marcos legales y diseño institucional, en el caso colombiano aun existen varios aspectos informales (corrupción y clientelismo, externalidades electorales, deslegitimación de la participación, bajas capacidades de gestión) que podrían generar un eventual proceso de recentralización estatal en Colombia. Desde nuestro acercamiento a dicha normatividad, lo que queda en evidencia es que las reformas hacia la descentralización (por perfectas o imperfectas que sean) son necesarias pero por ningún motivo suficientes para alcanzar las metas de democratización, economía fiscal y efectividad de servicios públicos. Se hace entonces evidente la necesidad de realizar un acercamiento que vaya más allá de lo formal, y que se involucre no solo con la existencia nominal de mecanismos de participación, en la existencia de recursos físicos, humanos y fiscales de los municipios, sino en la forma en que los

dirigentes y los ciudadanos conciben dichos recursos y les dan uso en la esfera local de gobierno.

IV. Estudio de caso: la esfera local de Ciénaga (Magdalena)

Anclada entre el Mar Caribe, la Ciénaga Grande y la Sierra Nevada de Santa Marta, el municipio de Ciénaga, con sus 34 grados centígrados de temperatura promedio anual, podría parecer un escenario macondiano si no fuera por el bullicio de sus calles y el paso de camiones por la Troncal del Caribe, vía que atraviesa la ciudad de lado a lado y que comunica la vecina capital del Magdalena, Santa Marta, con la ciudad de Barranquilla, en el departamento del Atlántico. Siendo la segunda población del departamento, con 111 mil habitantes, el municipio ha sido durante años un puerto lleno de riqueza y producción: en un principio por el monocultivo del plátano, y hoy en día como puerto de carga de las multinacionales mineras de carbón, cuyas barcasas pueden verse diariamente saliendo del hoy llamado “Puerto Drummond”, no bien entrando al municipio desde Santa Marta. Tristemente célebre por la llamada “Masacre de las Bananeras”, hecho ocurrido el 6 de diciembre de 1928 y luego relatado por García Márquez en su novela Cien Años de Soledad, el municipio de Ciénaga ha sido desde siempre un escenario de fuertes contrastes, que se evidencian en esas viejas mansiones blancas que rememoran la lejana Europa rodeadas del alboroto de los moto-taxis, de vendedores que invaden impunemente el espacio público y de la gente que camina despreocupada por en medio de la carretera. Pero el mayor contraste que afecta a quien llega por primera vez a Ciénaga es ver los evidentes niveles de pobreza y miseria que existen en uno de los municipios que mayores recursos recibe en Colombia.

En efecto, mientras en el año 2000 el municipio de Ciénaga contó con un total de 12 mil millones de pesos colombianos (4,8 millones de euros), dichos ingresos se incrementaron de manera exponencial durante la década siguiente hasta llegar a los 101 mil millones (40,4 millones de euros) en el 2010. Dicho incremento sustancial de los recursos con los que cuenta el municipio se dan a consecuencia de las transferencias realizadas desde el gobierno central, que en 2010 ascendieron al 90% de sus ingresos totales (Dirección Nacional de Planeación DNP, 2012). Viendo esta situación, se podría pensar que Ciénaga contaría con recursos de sobra para cumplir con las responsabilidades derivadas de sus nuevas competencias, pero esto no ha sucedido a causa del oscuro manejo dado a los mismos. Es más, el municipio lleva ya cuatro años intervenido fiscalmente por el gobierno nacional, por medio de la ley 550 de 1999 de bancarrota de entidades territoriales. No deja de ser inquietante cómo un municipio que multiplica por diez sus ingresos en una sola década termina, en menos de cinco años, en la quiebra. Lo peor es que, aún cuando los recursos de transferencias se encuentran focalizados en la implementación de políticas sociales (salud, educación y aguas), el porcentaje de la población que se encuentra en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no ha logrado reducirse por encima del 10% en casi veinte años de descentralización (NBI 1993: 52%; NBI 2010: 43%) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2010).

Por otro lado, en lo referente a la descentralización política el panorama tampoco es muy alentador. En el informe de la Misión de Observación Electoral de 2011, el municipio se considera de riesgo extremo para la libertad electoral, esto es, de alta vulnerabilidad frente al fraude y a la presión de actores ilegales durante las elecciones locales del año pasado (Misión de Observación Electoral, 2011). A su vez, en la medición realizada por Transparencia por Colombia (seccional de Transparencia Internacional), Ciénaga queda en la última posición dentro de la calificación realizada a municipios intermedios por medio del Índice de Transparencia Municipal de los años 2008 y 2009 (Transparencia por Colombia, 2010).

Esta situación no es para nada nueva sino una constante observable por medio de un simple análisis de prensa de los últimos diez años, donde noticias sobre alcaldes imputados, destituidos y condenados, elecciones demandadas y anuladas por fraude, e informes sobre compra de votos y traslado de votantes son la norma más que la excepción. Ahora, en un principio podría verse algún tipo de avance en la apertura del espectro político local, dado que los últimos tres alcaldes pertenecen a nuevos partidos y movimientos independientes y no a los partidos tradicionales. Pero dicha percepción se explica más por una idea de los partidos como proveedores de avales políticos a líderes personalistas que como plataformas ideológicas. Es más, en un informe realizado por la Universidad del Magdalena sobre cultura política en Ciénaga, solo el 2% de los encuestados votó en las pasadas elecciones por preferencia partidista, mientras la mayoría de encuestados (46%) reconoció alguna razón personalista (de amistad o interés personal) para la elección de su candidato. Esta situación se corrobora en las entrevistas realizadas para la presente investigación. En cuanto a la participación ciudadana, en el mismo estudio se puede observar que, a pesar que el 39% la considera una manera de afianzar la democracia, el 20% piensa que es una farsa, el 17% que es una perdedera de tiempo, y el 6% que es una forma de tranquilizar a los inconformes. Esto implica que el 43% de la población mantiene una visión negativa de la participación ciudadana en la toma de decisiones (Universidad del Magdalena, 2011, pp. 54-56).

Por último, en cuestiones administrativas, según los datos del DNP el municipio a tenido un incremento más que significativo en su capacidad administrativa, marcada por cinco indicadores base: estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, disponibilidad de computadores, automatización de procesos e implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI. Dicha medición, observada de manera lineal, muestra cómo el municipio pasa de un 8 a un 84 por ciento en su índice de capacidad administrativa entre el 2007 y el 2010 (Dirección Nacional de Planeación DNP, 2010). Ahora, dicha variación tan marcada se presenta, básicamente, por inconsistencias en la recolección de los datos: en los años de 2007 y 2008 el municipio no ofrece a la Dirección Nacional información completa ni consistente, pero en los siguientes años esto cambia a razón de exigencias legales y la antes mencionada intervención del gobierno central. Al mismo tiempo, esta medición se realiza con base en indicadores de recursos, pero no logra realizar una observación sobre el cómo se utilizan los mismos.

Con esto en mente, buscamos realizar durante nuestro trabajo de campo entrevistas a funcionarios y directivos del municipio, líderes comunitarios, representantes de organizaciones sociales y académicos e investigadores involucrados con la realidad cienaguera. El momento en el que se da dicha investigación es también importante: al ser los primeros meses de un

nuevo gobierno local (marzo y abril de 2012), el municipio se encuentra abocado a la construcción, que por ley debe ser participativa, del plan de desarrollo para su periodo electivo, y por lo mismo se pudo asistir a actos participativos y entrevistar a encargados de hacer dichos esquemas de planeación. De este modo, por medio de entrevistas semi-estructuradas y asistencia a eventos comunales, se recolectó información de primera mano de cómo se da la interacción entre actores sociales y cómo dichas interacciones apoyan o bloquean los resultados de la descentralización.

Los resultados de dicha investigación son variados: por un lado, se encuentra que la totalidad de funcionarios manejan la terminología legislativa sobre descentralización, y que todos los entrevistados (tanto funcionarios como de la sociedad civil) consideran que la participación es fundamental para el buen desempeño del municipio; pero también todos ven dicha interacción como un escenario problemático, aunque sea por causas diversas. Para los funcionarios, el problema reside en que la ciudadanía no interviene de manera adecuada, no se moviliza en ninguna forma y cuando lo hace es solamente por intereses personales o políticos en medio de coyunturas electorales. En entrevista conjunta con el secretario de educación y el jefe de la oficina de planeación del municipio surgió la siguiente discusión:

Entrevistado 1: Pero hay que mirar ahí que en Ciénaga no existen las organizaciones sociales con unos niveles de fortaleza que puedan incidir efectivamente desde la sociedad civil en las decisiones de gobierno(...)Igual sucede con otras instancias como las instancias comunitarias o comunales. Las Juntas de Acción Comunal son por tradición, mal sana por supuesto, instancias de liderazgo coyuntural para la época de elecciones, y luego siguen siendo organismos... ni siquiera organismos, individuos, dedicados a la queja y el reclamo, mas no de la participación activa como órgano de presión hacia el gobierno que incida realmente en la toma de decisiones (...)

Entrevistado 2: Si, yo difiero un poco del concepto del doctor Gutiérrez. Por ejemplo, en el sector Salud existe un sin número de comités en los que tienen asiento y participación la comunidad (...) Yo siento una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones y, sobre todo, que ya están reclamando la participación en la socialización de obras que de una u otra forma los afectan en su entorno específico.

Entrevistado 1: Pero eso lo facilita y, perdón doctor Ponce, lo facilita es una actitud del gobierno; una política del gobierno, de apertura, que efectivamente concrete esa filosofía de la participación de la gente en la toma de decisiones.(Gutiérrez & Ponce, 2012)

Como vemos, existe una visión sobre la sociedad civil que, aunque con algunos avances, sigue siendo problemática. Igualmente, la visión de dichos cambios son aducidos aquí a la **iniciativa del gobierno local** de apoyar e implementar los mecanismos de participación establecidos por la ley, más que a una movilización social de base que exija participación y fiscalización de los bienes públicos.

Ahora, por el lado de la sociedad civil, la visión del gobierno local es, de manera generalizada, muy negativa, sobre todo en cuestiones de corrupción e incompetencia de la administración pública. En entrevista con Carlos Payares, quien fuera funcionario del municipio en varias

ocasiones, se mencionan tres características fundamentales para entender un municipio como Ciénaga: primero, la visión de hacer política para acceder a los recursos públicos más que como mecanismo para realizar políticas públicas que generen impacto; segundo, la existencia de una estrecha vinculación entre el apoyo político y la repartición de puestos burocráticos, por lo cual las prioridades de acción y las posibilidades de ejecución quedan a disposición de intereses de quienes ganan las elecciones; y por último, que todo esto se encuentra enmarcado en un área de aceptación por parte de la ciudadanía, que ve estas acciones como algo cotidiano y esperable (Payares, 2012). Ante estas tres características no es raro observar una baja confianza en las instituciones públicas, algo que puede observarse en el siguiente apartado de la entrevista con la coordinadora del plan de desarrollo municipal, que en el momento de esta investigación se encontraba en ejecución:

“En el caso de Ciénaga hay una gran desconfianza en el Estado, hay un gran nivel de ilegitimidad y, sobre todo, estos ejercicios [las mesas de participación ciudadana] la gente las asume sin ningún nivel de ensueño, ninguna capacidad de verse más allá de la miseria inmediata, o de las realidades del monopolio político y el juego burocrático (...) Por más que se generen actividades lúdicas, se desarrollen ejercicios que a veces son poéticos y literarios para que la gente pueda pensarse de una manera diferente, no hay forma de hacer coincidir ese escenario desastroso de la historia local con un escenario de empezar a pensarse diferente (...) Ni siquiera nosotros, que venimos de la academia y tenemos relaciones políticas con los que hoy gobiernan, tenemos confianza plena de que lo que quede en el plan llegue a realizarse.” (Vera, 2012)

En el estudio antes citado de la Universidad del Magdalena, dichas percepciones de desconfianza institucional se refuerzan: un 58% de los encuestados considera que la gente de la política es “nada confiable”, y un 30% adicional piensa que son “poco confiables”. Esto implica que el 83% de la población del municipio no confía en su clase política. El panorama es igual de preocupante en cuanto a los alcaldes: el 65% piensa que los alcaldes son “nada confiables” y un 21% adicional que son “poco confiables”, lo que da un 81% de la población que no cree en su máximo representante municipal. Es más, cuando se les pregunta qué les viene a la mente cuando escuchan la palabra “política”, el 57% piensa en corrupción y el 24% en engaño. Por último, en lo referente a la recaudación de impuestos en su municipio, un 56% piensa que los impuestos solo son para que se los roben, terminando de completar una generalizada visión negativa de la institucionalidad política en el municipio (Universidad del Magdalena, 2011).

Vemos entonces que tanto por un lado como por el otro, aún cuando se tienen mecanismos institucionales de interacción social, aún cuando se considera de manera generalizada que dichos espacios son esenciales, aún cuando se encuentra en desarrollo un ejercicio social como la construcción de un plan de desarrollo que marcará las metas del municipio por los siguientes cuatro años, las bases mínimas de confianza entre los actores sociales, así como la imagen generalizada de la institucionalidad formal, se encuentran históricamente deterioradas. Y esto se debe, según se pudo constatar por medio de las entrevistas y por algunos comentarios de los participantes en los eventos de participación, por la **completa**

impunidad con la que los dirigentes se apropian de los bienes públicos. De las cosas que más causaba indignación entre los entrevistados no era tanto que se “robaran la plata”, sino que además lo hicieran de manera descarada, sin ningún tipo de vergüenza o de remordimiento. Historias sobre funcionarios públicos enriquecidos de la noche a la mañana son comunes entre los entrevistados (uno de ellos comentaba que la gente del barrio se burlaba de él por no haber salido con nada después de su paso por la alcaldía) y aunque en las actividades de participación siempre se pregunta por las entidades de control del Estado, nadie parece saber mucho de ellas.

En este contexto, donde no solo hay una gran desconfianza sino que además se percibe una tácita aceptación de la situación actual como algo “normal”, pues es la forma como se ha hecho política de manera tradicional, la motivación natural es la de utilizar los mecanismos que “funcionan”, esto es, las redes informales de interacción entre gobernantes y gobernados, los cacicazgos, el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Ahora, con esto no queremos caer en generalizaciones y decir que todas las acciones sociales y políticas se encuentran enmarcadas en dicha informalidad. Lo que si queremos remarcar es que en dichos contextos existe **mayores motivaciones**, y por lo mismo, **mayores posibilidades** de que las personas opten por usar dichas vías de acceso a los bienes y servicios públicos.

En el caso de Ciénaga esta cuestión es evidente en todas las áreas. En el tema fiscal, la llegada de una inmensa cantidad de recursos de la descentralización, sin que existieran mecanismos de seguimiento y fiscalización claros y preestablecidos, desemboca en la “pérdida” de gran parte de ellos en malos manejos y en prácticas non sanctas del municipio, y sólo con la intervención del gobierno central, esto es, con un mecanismo de castigo y desmotivación desde un nivel superior de gobierno, se puede observar un mejoramiento relativo de su desempeño fiscal en los últimos años. En el tema político, la prevalencia de mecanismos clientelares y de compra y venta de votos ha seguido siendo una constante, así como la instrumentalización de los mecanismos formales de participación ciudadana por parte y parte, donde los gobernantes buscan un mínimo de legitimidad en sus acciones y los ciudadanos participantes buscan alcanzar intereses y contrapartidas puntuales. Y en cuestiones administrativas, la percepción es de una utilización personalista de la burocracia local, al punto en el que cada alcalde y sus directivos se llevan, una vez terminado su periodo electivo, todos los computadores, los archivos de trabajo y la memoria histórica completa de su administración (un entrevistado mencionó que el alcalde anterior se llevó hasta las cortinas de la Alcaldía), evitando que exista una continuidad en los planes, proyectos y políticas municipales. Dichas prácticas son expresadas abiertamente por las personas contactadas, y son clasificadas casi como “folklore” no solo del municipio, sino de toda la región del Caribe colombiano.

V. Conclusiones: hacia una institucionalidad para la gobernanza local

Es lógico pensar que toda norma, todo diseño institucional, conlleva implícitamente una **idea de moralización**, de cambio de valores dentro de la población para moldear las acciones que adoptan en su vida en sociedad (Goodin, 2003, p. 56). En el caso colombiano, la


institucionalidad que parte de la Constitución de 1991 se encuentra enfocada hacia un Estado social de derecho, participativo y descentralizado, y para alcanzar dicha meta se establecieron mecanismos, tanto en la Carta como en la legislación precedente, que permitieran una relativa autonomía, un componente participativo importante y un fortalecimiento de la esfera local más allá de ser un simple ejecutor de políticas públicas. Ahora, dichos cambios institucionales se han encontrado con una serie de costumbres políticas tradicionales que no solo han prevalecido, sino que además se han adaptado de manera tal que logran la **instrumentalización** de los mecanismos institucionales que buscaban el fortalecimiento de los gobiernos locales y el aprovechamiento de las potenciales virtudes de la proximidad administrativa. Esto es explicable dado que en las reformas al Estado colombiano se ha hecho un especial énfasis en la formalidad legal, en el diseño institucional de los mecanismos de interacción, pero se ha fallado en consolidar dentro de los líderes políticos y los ciudadanos de a pie **las concepciones normativas de dichos mecanismos**, la razón última, la meta que se busca alcanzar con dicha institucionalidad. En los términos mencionados de Goodin, **el cambio se quedó solamente en la forma, y se olvidó de la moralización que ésta conlleva**. Este es el gran reto que tiene por delante la institucionalidad de la descentralización en Colombia.

En el caso de Ciénaga se evidencia una completa desconfianza de la población frente a la clase política y a las instituciones que en sus manos se desarrollan. Dicha desconfianza, afianzada por años de malos gobiernos y de visible y descarada impunidad, hacen que los mecanismos informales de carácter competitivo o acomodativo sean las únicas opciones reales de acceder a los bienes y servicios públicos. Esto, lógicamente, condiciona la forma como las personas del municipio en su conjunto participa en la vida pública local, manteniendo las formalidades legales, pero fundamentados en redes informales de interacción basados en la estratificación y la reciprocidad (Miranda, Mascareño, Pelfini, & Rubilar, 2012). En dichos contextos, esta situación de coexistencia entre viejas y nuevas instituciones de manera conflictiva generan equilibrios sub-óptimos de estabilidad que permiten que el municipio mantenga una formalidad democrática, en apariencia funcional, que en ningún momento se asemeja con el *deber ser* de la democracia.

Ante la existencia de estos casos (que lamentablemente no son la excepción), no es extraño que existan voces a favor de la recentralización del Estado colombiano. Esto se nos muestra problemático, puesto que en vez de buscar maneras de enfrentar las deficiencias de percepción hacia las instituciones y generar confianza entre los ciudadanos hacia sus gobiernos locales, se caería en la trampa facilista de la recentralización, en busca de lo que Blanco y Gomá llaman “la complaciente y tranquilizadora ilusión de la simplicidad” (Blanco & Gomá, 2002, p. 30). Para nosotros es claro que al interior de la esfera local es donde se generan las concepciones esenciales de la vida en sociedad, pues es el lugar donde interactuamos con nuestra comunidad y con el Estado de la manera más directa. Por lo mismo, es fundamental que **el necesario proceso de redimensionamiento de lo público** como espacio de interacción entre actores para alcanzar metas comunes, y no como mecanismo de apropiación de bienes y servicios del Estado, **comience desde la esfera local de gobierno**. Recordando a Tocqueville: “las instituciones locales son a la libertad lo que la escuela primaria es a la ciencia”, esto es, el escenario donde la aprendemos y nos acostumbramos a vivir en ella.

La pregunta que surge en estos momentos es cómo lograr dicha meta. Mencionamos anteriormente que existen condiciones que pueden potenciar el cambio en instituciones informales: por un lado, el cambio en la relación costo/beneficio de la informalidad competitiva o acomodativa; por el otro, con la presencia de nuevos liderazgos que demuestren una intención de cambio y transformación. Retomando el caso de Ciénaga, la primera medida sería la de efectivamente hacer cumplir la normatividad e impedir que existan ejemplos de abusos por parte de miembros de la municipalidad que alienten el mal uso de los bienes públicos. Aunque se dice fácil, este tipo de acciones requieren, por un lado, de una **coordinación multinivel de los organismos de control** y de la implementación de medidas de rendición de cuentas reales, así como la **profesionalización de la burocracia local** que genere estabilidad institucional y permita una historia administrativa del municipio. Lógicamente, el mismo apoyo ciudadano se muestra imprescindible, para lo cual sería indispensable la implementación de mecanismos efectivos de apertura de la información y transparencia de las municipalidades. Un verdadero **gobierno local abierto**, que no solo ponga en evidencia el accionar público, sino en el que puedan apoyarse las distintas iniciativas que surjan desde la ciudadanía. En efecto, una de las quejas generalizadas de los nuevos funcionarios y de las organizaciones sociales fue la inexistencia de información de base con la cual trabajar, dada las discontinuidades que se dan con cada cambio de gobierno. Una recopilación de la información a profundidad, que permita conocer las necesidades básicas, las dificultades más dicientes y las posibilidades de acción para corregirlas, sería un punto esencial para el mejoramiento del accionar público.

Un segundo punto, que se nos presenta aún más complejo, reside en la necesidad de una nueva y renovada visión de la acción política por parte de los líderes locales. En su estudio sobre municipios en México, Grindle señala que el liderazgo político es la variable que más incide en el mejoramiento del desempeño de los gobiernos del nivel local(Grindle, 2007), lo cual demuestra una realidad que parece de Perogrullo: sin una voluntad de cambio verdadera por parte de quienes ostentan el poder es poco lo que se pueda hacer para alcanzar cambios significativos en la visión de lo público a nivel municipal. Esto también se dice fácil, pero su ejecución es aún más problemática, pues depende de factores personales de los dirigentes políticos. En el caso de Ciénaga se produjo una situación para resaltar: el anterior mandatario llegó a la alcaldía con un discurso de cambio e independencia de la política tradicional, pero una vez en el poder se presentaron las mismas situaciones de informalidad de siempre. En este sentido también es importante un marcado énfasis en el sistema de motivaciones institucionales: puesto que no podemos afectar la “voluntad política”, que es principalmente subjetiva, es necesario entonces implementar mecanismos de motivación y desmotivación que abonen el terreno a nuevos liderazgos y desvirtúen los tradicionales. Esto requiere a su vez una coordinación multinivel y un esfuerzo conjunto para premiar las buenas prácticas y rechazar las que permiten la prevalencia de mecanismos no democráticos, **afianzando dentro de la ciudadanía en su conjunto una visión estratégica a largo plazo que vaya más allá de la miopía social de buscar el beneficio inmediato una vez se llega al poder**. Es necesario evidenciar que la falta de visión de los liderazgos tradicionales es un error estratégico, puesto que una buena alcaldía en contextos adversos puede generar réditos políticos más allá del municipio, conllevando un respaldo contundente para una carrera política de largo plazo.

Vemos entonces que no existen medidas simples ni sencillas en lo que se refiere al cambio de la institucionalidad informal, ni siquiera en los niveles locales de gobierno, donde por ser comunidades con relativamente pocas personas y con vínculos sociales fuertes, los cambios pueden ser más significativos y realizables en menor tiempo. La preponderancia de algunos intereses privados, la desconfianza generalizada en las instituciones, y la visible ineficacia de las autoridades para hacer cumplir la normatividad son cuestiones muy arraigadas que no logran transformarse por decreto. Se necesita todo un cambio de mentalidad sobre lo público, que implica un proceso lento y difícil de **resignificación** de la política en los niveles locales de gobierno. Ahora, en un mundo donde la complejidad, la diversidad y el dinamismo son la pauta, las soluciones simples pueden llegar a ser demasiado peligrosas. Aún así, Colombia se encuentra en una coyuntura importante de muchas posibilidades, dado los cambios institucionales que implican la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el proyecto de ley de regalías, las cuales pueden tener un impacto interesante de observar en las dinámicas locales del país. Esperemos solamente que dichas leyes no vengán solo con formalidades, sino que busquen mecanismos para concientizar a la naciente ciudadanía colombiana sobre su papel en la sociedad, más allá de nuestro natural individualismo. 

Referencias y fuentes/References

- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL* (82), 157-171.
- Andrews, M., & Shah, A. (2003). Citizen-Centered Governance: a new approach to public sector reform. En A. Shah, *Bringing Civility in Governance. Handbook on Public Sector Performance* (Vol. 3). Washington: World Bank.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá.
- Blanco, I., & Gomá, R. (2002). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En I. Blanco, & R. Gomá, *Gobiernos Locales y Redes Participativas* (págs. 21 - 42). Barcelona: Ariel Social.
- Brikenhoff, D., & Goldsmith, A. (2002). *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An overview and framework for assessment and programming*. Washington: USAID.
- Bushnell, D. (1993). *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*. Berkeley: University of California Press .
- Cabrero Mendoza, E. (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE.
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Castillo Blanco, F. (2008). *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Ceballos, M., & Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento a nivel local en Colombia*. Bogotá: CEJA.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

- Cruz, S., & Jaramillo, M. (4 de Marzo de 2012). Entrevista a Federación Colombiana de Municipios. (J. Hernández-Bonivento, Entrevistador)
- De Zubiría, A. (1994). *Constitución y Descentralización Territorial*. Bogotá: ESAP.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2010). *Resultados Censo 2005: Necesidades Básicas Insatisfechas a Julio 2010*. Bogotá: DANE.
- Dirección Nacional de Planeación DNP. (2012). *Ejecuciones Presupuestales de los Municipios 2000-2010*. Bogotá.
- Dirección Nacional de Planeación DNP. (2010). *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Bogotá: DNP.
- Dunleavy, P., & al., e. (2006). New Public Management is dead. Long live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (16), 476-494.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Farnham, D., & Horton, S. (1996). *Managing the New Public Service*. Basingstoke: Macmillan.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gallicchio, E., & Camejo, A. (2005). *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH-Diputación de Barcelona.
- Girón Reguera, E. (2007). La forma del Estado en la Constitución de 1991. En J. L. García Ruíz, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Universidad Libre.
- Girón Reguera, E. (2007). La forma del Estado en la Constitución de 1991. En J. L. García Ruíz, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Universidad Libre.
- Goodin, R. (2003). Las instituciones y su diseño. En R. Goodin, *Teoría del Diseño Institucional* (págs. 13-73). Barcelona: Gedisa.
- Grindle, M. S. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Gutiérrez, J., & Ponce, O. (Abril de 2012). Entrevistas trabajo de campo Ciénaga, Magdalena. (J. Hernández-Bonivento, Entrevistador)
- Helmke, G., & Levitsky, S. (Diciembre de 2004). Informal Institutions and Comparative Politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 725-740.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Jhon Hopkins.
- Hernández-Bonivento, J. A. (2010). Problemas institucionales de la participación colombiana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano. *Revista Buen Gobierno* (8), 66-97.
- Hood, C., & Jackson, M. (1992). The New Public Management: A recipe for disaster. En D. Parker, & J. Hadmer, *Hazard Management and Emergency Planning: Perspectives for Britain*. London: James and James.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kooiman, J. (2010). Governance and Governability. En S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Lindert, P. v., & Verkoren, O. (2010). *Decentralized Development in Latin America: experiences in local governance and local development*. New York: Springer.

- Maldonado, A. (Julio de 2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Policy Papers* .
- Mascareño, C. (2008). Descentralización y Democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. *Centro de Estudios Latinoamericanos Working Papers No. 23* .
- Miranda, P., Mascareño, A., Pelfini, A., & Rubilar, G. (2012). *Instituciones formales y redes informales en políticas públicas. Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medio ambiente en Chile*. Madrid: Estudios/Working Papers GIGAPP.
- Misión de Observación Electoral. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales 2011*. Bogotá: MOE.
- Monteoliva, A. (4 de Marzo de 2012). Entrevistas a expertos en descentralización colombiana. (J. H. Bonivento, Entrevistador)
- North, D. C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1999). Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas relexiones políticas. En G. O'Donnell, *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? En S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Payares, C. (Marzo de 2012). Entrevistas trabajo de campo Ciénaga, Magdalena. (J. H. Bonivento, Entrevistador)
- Pening, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2 (1), 123-149.
- Peters, B. G. (2010). Meta-governance and public management. En S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Prats Cabrera, J. O. (2008). *La búsqueda de las instituciones: Teoría del desarrollo desde la informalidad*. Barcelona: CIDOB.
- Prats, J. (2005). *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Madrid: INAP.
- Salvador Crespo, M. (2008). El fortalecimiento institucional de los municipios. En F. Castillo Blanco, *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Selee, A. (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. En J. Tulchin, & A. Selee, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Report for the Americas.
- Shah, A. (2006). Corruption and Decentralized Public Governance. *World Bank Policy Research Working Papers* (3824).
- Transparencia por Colombia. (2010). *Índice de Transparencia Municipal 2008-2009*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Universidad del Magdalena. (2011). *Estudio de Cultura Ciudadana: Ciénaga, Magdalena*. Santa Marta: Alcaldía Municipal de Ciénaga.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vera, N. (Abril de 2012). Entrevistas trabajo de campo Ciénaga, Magdalena. (J. Hernández-Bonivento, Entrevistador)

Zuluaga Gil, R. (2005). ¿Autonomía o desconcentración? El laberinto de las entidades territoriales en Colombia. En J. L. García Ruíz, & E. Girón Reguera, *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (págs. 181-198). Jerez de la Frontera: Universidad de Cádiz.

Citación recomendada/Recommended citation

Hernández-Bonivento, José A. (2012): Instituciones informales y Reforma del Estado: Análisis al proceso de descentralización en Colombia. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-18. 23 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org