

Instituto de Investigaciones Gino Germani  
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores  
6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Eje 11: Estado y Políticas Públicas

### **Descentralización, privatización y subsidiariedad en Colombia**

Giovanni Mauricio Castro Leguizamón

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

giovanni.castro@flacso.edu.mx

Las reformas estructurales que se han desarrollado durante las últimas décadas en América latina y particularmente en Colombia, en un contexto de cambio de modelo económico y de ajuste de las relaciones entre instituciones como el Estado, la sociedad y el mercado han determinado una modificación tanto en el tipo de intervenciones públicas y de orientación de las acciones y recursos que tienen un carácter público, como en la pertinencia de la funcionalidad de la institucionalidad de los organismos estatales en términos de un proceso de reacomodamiento de su rol a las demandas de reproducción de un nuevo modelo de relaciones económicas.

El Informe del Banco Mundial de 1997 - El Estado en un Mundo en Transformación - establece en cuanto al nuevo papel del Estado, que este “...*debe hacer lo que efectivamente esta en capacidad de realizar, es decir, debe ser eficaz; concentrarse en las actividades públicas fundamentales que son imprescindibles para el proceso de desarrollo y que afectan a la colectividad como son: infraestructura básica, salud y orden público así mismo debe tener capacidad para imponer el cumplimiento de la Ley, con el fin de facilitar las transacciones que se requieren en el mercado...*”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. El Estado en un Mundo en transformación. 1997.

Dicha dinámica de reforma del papel del Estado ha implicado la modificación de la estructura de relaciones de poder al interior de los diferentes niveles de gobierno en los estados, el ajuste de los presupuestos públicos hacia aquellos ámbitos misionales del estado y al mismo tiempo la incorporación del sector privado en el desarrollo de actividades de gestión y en la provisión de bienes considerados como de carácter público pero que en el nuevo modelo demandan la participación de diversos sectores de la sociedad contando en dichos sectores con ventajas comparativas para el incremento de los beneficios, en lo que se ha dado en llamar el modelo de tercerización de servicios.

En estos términos el papel de regulación y asignación de recursos por parte del Estado se ha reorientado hacia el desarrollo de las funciones esenciales del organismo estatal, en una lógica de estado mínimo en la cual las dinámicas de mercado cumplen ahora un doble rol de asignación y de regulación en la distribución de los recursos entre el conjunto de la sociedad a partir de una dinámica de alta competitividad de un lado, y de mayor responsabilización por parte de los gobiernos subnacionales en cuanto a la administración de recursos y prestación de servicios en condiciones de eficiencia y transparencia de otra parte.

Conviene mencionar que el desarrollo del proceso descentralizador a nivel político en Colombia se enmarca en una tendencia regional de fortalecimiento de la participación regional a través de instituciones locales, buscando enfrentar fenómenos como la corrupción, la baja oferta de servicios en amplias zonas y la disparidad regional al interior de los países. De tal forma en América latina la tendencia hacia la regionalización se desarrolla desde mediados de los años ochenta en países como Brasil y Argentina, los cuales tradicionalmente han expresado una tendencia hacia la federalización, y Chile, Bolivia y Colombia, que a pesar de contar con una historia centralista, a partir de los años noventa han liderado el proceso en la región.

El presente escrito pretende determinar el grado de importancia de los esquemas de descentralización, privatización y de otorgamiento de subsidios a la demanda en cuanto a su funcionalidad estratégica en la consolidación y reproducción del nuevo esquema de relaciones institucionales bajo una lógica de economía de mercado, en un escenario en el

cual la misión del Estado se orientará hacia la generación de las condiciones necesarias para el desarrollo de un modelo económico desregulado.

### **La reforma institucional colombiana**

La idea de desarrollo social gestada en la Constitución de 1991 y que se esperaba fuera orientadora de todos los sectores de la vida nacional, desde un modelo en el cual el Estado estaba llamado a cumplir un amplio papel de garante de las condiciones sociales de la población y de regulador de la economía como factor de desarrollo desde un enfoque socialdemócrata, muy pronto, y tan solo al comienzo de la década de los noventa, fue remplazada por la concepción según la cual el desarrollo económico está ligado en proporción extrema a lo que hagan los particulares y lo que haga en este sentido el Estado es marginal. De tal forma y según dicha orientación lo que debe hacer el gobierno es favorecer al máximo que la iniciativa privada se desarrolle; como los particulares son más eficientes que el Estado, los bienes y activos públicos debían ser enajenados o liquidados.

Esta perspectiva marcó el inicio de la llamada reforma institucional colombiana durante el gobierno de Cesar Gaviria, que acompañada de una estrategia de apertura de los mercados nacionales, a la dinámica del libre comercio, determinó una de las más profundas reformas del siglo XX en Colombia, la cual significó el entierro del modelo proteccionista de la economía para darle paso a un modelo que ya en el gobierno anterior había hecho sus primeros pinitos: la Internacionalización de la Economía.

La estrategia, que en un comienzo se planteó para ser desarrollada de manera gradual, fue ejecutada desde una lógica de liberalización total de la economía y de cambio institucional acelerado, de manera que se constituyeran en mecanismos de modernización tanto de la economía, en concordancia con el dinamismo internacional y del Estado como facilitador de ese proceso de supuesta modernización económica.

Es así que el gobierno Gaviria, dentro de las metas de su administración, compromete el País con el modelo de la apertura estableciendo un plazo de cuatro años para la abolición de todas las barreras al comercio internacional, a través de un agresivo proceso de reducción y eliminación de aranceles, con la oposición de muchos empresarios nacionales que por largo gozaron de los beneficios del proteccionismo.

De dicha forma las consecuencias de las medidas gubernamentales no se hicieron esperar. Los hábitos de los consumidores cambiaron ante la variada oferta de bienes importados de todas las marcas y precios. Tal competencia a la producción colombiana dejó muchos empresarios damnificados, empresas que no pudieron competir en calidad y precio ante los nuevos bienes importados cerraron y otras cuantas despidieron personal para reemplazarlo por maquinaria importada gracias a la apertura económica, circunstancia esta que determinó un vertiginoso incremento en la tasa de desempleo la cual en los años de vigencia del modelo de apertura se duplicó, dado que a fin de 1990 se lo estimó en el 10.6% y a fin del 2001 llegó a alcanzar una tasa del 20.3%. (DANE, 2009)

Conjugado con las medidas aperturistas, desde fines de los años ochenta y durante toda la década de los noventa se implementaron una serie de reformas institucionales encaminadas a favorecer la inserción de Colombia en el escenario de la economía internacional así como la atracción de inversiones extranjeras que apalancaran el desarrollo económico del país, para lo cual se intentó generar un marco favorable de desregulación de la economía a través de la reforma o eliminación de mucho organismo públicos y de competitividad y liderazgo del sector privado.

De las reformas al marco institucional colombiano más destacadas es preciso resaltar las siguientes:

- La elección popular de alcaldes y gobernadores.
- La descentralización administrativa.

- La apertura económica
- La autonomía del Banco de la República
- Las privatizaciones
- El incremento del gasto público social
- La reforma al régimen de salud
- La reforma a la justicia
- Nueva legislación laboral

Las distintas fases de reforma y de ajuste estructural se han orientado hacia el debilitamiento de las estructuras estatales y de la capacidad de mediación y agenciamiento de los organismos públicos como garantes del interés público, favoreciendo la capacidad del mercado como distribuidor no solo de los ingresos y del bienestar de la población, sino también de su acceso a servicios, en un marco de combinación de relaciones de poder, políticas públicas y cambios institucionales que han corroído las bases del monopolio público como proveedor de bienes y servicios de carácter público.

Bien podría afirmarse que esta búsqueda del rompimiento del monopolio público orientada hacia el establecimiento del organismo estatal a manera de una empresa que compite como un proveedor más en el mercado, se desarrolla a partir del establecimiento de condiciones de participación y de expansión del sector privado como proveedor de aquellos bienes y servicios que requieren el incremento de su funcionalidad así como una nueva valoración de sus resultados.

### **La descentralización en Colombia**

Como resultado de los procesos de reforma y de ajuste realizados en Colombia, a causa de sus crisis fiscales y por ende de financiamiento a partir de mediados de los años ochenta, se estableció la necesidad de desarrollar una evaluación de los aspectos económicos de costo beneficio del papel del Estado en aras de la consecución de eficiencia en el gasto de los

organismos públicos y de democratización de sus acciones, teniendo como referente un contexto de búsqueda de equilibrio fiscal, de altos niveles de endeudamiento publico interno y externo, de contracción de los niveles de consumo interno, de incremento en los índices de desempleo y de un drástico recorte del gasto público.

El cambio de modelo económico colombiano, de tipo proteccionista a un modelo de liberalización y de apertura de mercados, estableció la modificación de las dinámicas institucionales, las cuales habían tenido un carácter nacionalista en cuanto a la priorización del interés económico nacional, y que ahora se enfrentaban a la necesidad de adecuarse a un marco económico y político de intereses deslocalizados y atomizados, pero fuertes económicamente, en términos de una temprana conformación de bloques pero también de desnacionalización de la economía con una consecuente y profunda pérdida de soberanía en cuanto a la definición de políticas estructurales.

De dicho modo la demanda de un proceso de modernización del Estado colombiano, como dispositivo funcional en teoría representativo del interés general de la población, implicó la renovación de su estructura centralista en camino de definir las competencias funcionales de cada uno de los niveles de la administración pública en términos tanto de la generación de autonomía de las regiones para tomar sus propias decisiones y garantizar las condiciones y derechos de los ciudadanos en el contexto de una de las fases más críticas del modelo de acumulación capitalista, como en sentido de propiciar un carácter eficaz a la acción estatal orientado a la maximización del beneficio de sus acciones y de democratización de su papel institucional en un pretendido proceso de modernización del organismo estatal llamado descentralización.

- La descentralización en Colombia se ha asumido como una dinámica político – administrativa orientada a que las necesidades y preferencias locales, se expresen, se escuchen y se resuelvan desde el nivel de gobierno que se encuentre más cerca de las personas y que sea capaz de hacer los diagnósticos correctos y responder a las necesidades de los habitantes de una manera eficiente y eficaz.

- Ha Implicado la asignación de responsabilidades entre las autoridades del gobierno central y el local, así como una relación fiscal entre las dos instancias.
- Así mismo ha representado una transferencia gradual de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y municipios dentro de la toma de decisiones y ejecución de políticas, así como en favor de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales.

El componente político de la descentralización persigue el desarrollo de la democracia representativa, la consolidación de la democracia participativa y el aumento en los niveles de gobernabilidad. Desde la perspectiva de la elección pública, que es la aplicación de la economía política neoclásica al campo de la política, la descentralización es una herramienta por la cual el gobierno territorial produce los bienes y servicios que su población demanda, a través de una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando la mayor eficiencia pública.

Uno de los principales supuestos de la descentralización consiste en que los gobiernos locales se encuentran mucho más cerca de la población y por tanto disponen de mayor información que les permite elegir políticas más ajustadas a las necesidades locales.

En Colombia la Descentralización ha tenido un propósito general y ha sido aumentar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales. Esta finalidad se ha buscado desarrollar a través de dos objetivos específicos, de un lado mejorar la provisión de bienes y servicios públicos locales, mediante la transferencia de recursos y funciones, y profundizar la democracia en el ámbito municipal, a través la creación de instancias y mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar en las decisiones gubernamentales; y de otro lado Impulsar una gestión pública local que responda adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, mediante la creación de instancias que permitieran a la comunidad expresar de forma

directa sus “preferencias” (la elección popular de alcaldes y gobernadores) y tener un impacto en los proyectos que se desarrollaran en su beneficio

En dicho sentido Restrepo (1987) afirma que “...*la descentralización política daría un mayor acceso a las especificidades políticas territoriales en la determinación de su futuro e inauguraría un proceso en el que, al lado de la democracia formal y representativa se desarrollarían espacios de democracia participativa directa...*” (Restrepo, 1987)

La descentralización se planteó como respuesta a dos hechos concretos, uno el crecimiento acelerado de las finanzas del gobierno central, originado por las crecientes demandas de expansión local de los servicios públicos, y dos El malestar político generado por el bajo nivel de cobertura de servicios básicos como agua, educación y salud.

De esa forma la descentralización contará con tres diferentes lecturas interpretativas a partir de sus caráce y de su intencionalidad en sentido del establecimiento de una reglas de juego institucionales que determinan la función del esquema descentralizador, a saber, una lectura política en sentido de ciudadanía, una lectura neoliberal en sentido de reforma y una lectura de hegemonía clientelista regional, sobre la cual no se profundizará en este escrito. En cualquier caso el horizonte de sentido del proceso se establece en la potenciación del papel político administrativo de las regiones en cuanto a su autonomía y reconocimiento frente al poder político central.

Comparado así con el concepto de federalismo, entendido este como un sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades -- cantones, estados y provincias— que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas” (Dahl, 1986), la descentralización, desde una óptica funcional administrativa encaminada a liberar al gobierno central de un amplio conjunto de obligaciones administrativas y fiscales, se considera como “...un proceso político, económico, e institucional, basado en la transferencia efectiva de poder



político, recursos y responsabilidades del nivel nacional hacia las entidades territoriales, que busca la consolidación de la autonomía territorial para que cada uno de los niveles de gobierno ejerza eficientemente sus funciones y cumpla con los fines esenciales del Estado...”(DAFP, 2003).

Desde esta concepción política de acercamiento del Estado a los ciudadanos en sentido de resolución de sus demandas y expectativas, uno de los fundamentos de la descentralización en Colombia tiene que ver con el traslado de las nuevas responsabilidades a los municipios, lo cual no es posible sin involucrar a la comunidad local en la solución de los problemas. Así la Constitución de 1991 eleva a norma constitucional la descentralización iniciada en la década anterior convirtiéndola en parte esencial de toda la organización político administrativa del Estado.

En consecuencia el desarrollo de un doble proceso de pérdida de soberanía tanto política como administrativa por parte del nivel nacional. En un sentido se derivaron en dirección ascendente funciones de determinación de Políticas en organismos supranacionales, y en sentido descendente se derivó una amplia autonomía administrativa en los entes territoriales, lo que representa tan solo un proceso de desconcentración de funciones en sentido de la concreción del modelo de descentralización como esquema político y fiscal (Giraldo, 2002).

En sentido de autonomía presupuestal el desarrollo del proceso descentralizador establece conjuntos de competencias, contenidas en el marco normativo, determinando una destinación específica y definida desde el nivel central y estableciendo la generación de un modelo de autonomía financiera y presupuestal en cuanto a funcionamiento, en el cual los establecimientos públicos del orden territorial deben lograr financiación con esquemas de venta de servicios, asumiendo un compromiso de autofinanciación. (Barrera, 2004)

Conviene precisar que en Colombia las finanzas públicas se descentralizaron a partir de la reforma Constitucional de 1991, expresándose en la distribución del gasto público entre las

diferentes entidades territoriales. Colombia ocupa el primer lugar después de los dos países de la región que cuentan con un sistema federal, Argentina y Brasil, así entonces más del 40 por ciento del gasto público en Colombia es ejecutado por las entidades territoriales, versus el 15% en promedio en Latino América (CEPAL, 2010); la mayor parte de los ingresos tributarios, cerca del 80%, se recaudan en el nivel nacional y, se transfieren a los gobiernos regionales, quienes reciben dichas transferencias y deben emplearlas en partidas estrictamente definidas.

Una de las características primordiales reside en la mayor responsabilidad transferida a los municipios en materia de prestación de servicios públicos y de inversión social; incremento en las transferencias de recursos desde el nivel central a los municipios. Actualmente estas transferencias representan más del 50% de sus ingresos, pasando de aproximadamente el 2% del PIB en 1990 a casi el 7% a fines de los noventa. (DNP, 2011)

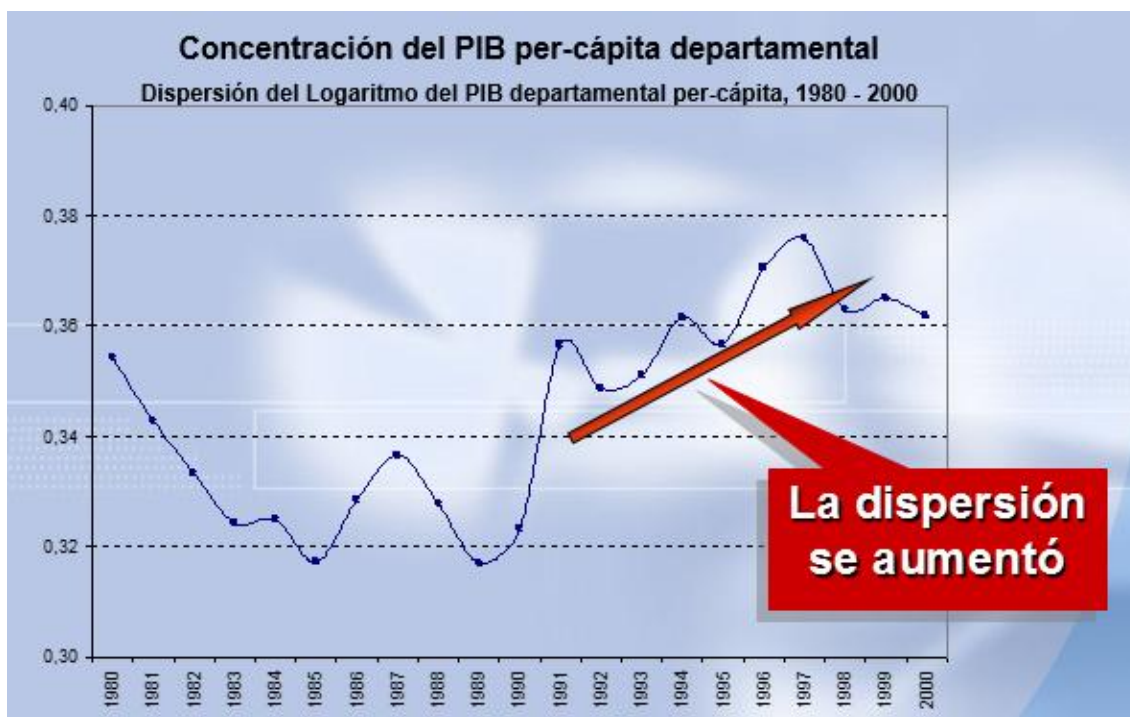
*En consecuencia “...aunque ya se ha reconocido que las entidades territoriales son diversas y tienen diferentes capacidades fiscales por razones estructurales, políticas e históricas; lo cierto es que la mayor parte de los municipios y departamentos financian su gasto público con los recursos provenientes de las participaciones en la renta de la Nación y las regalías, situación que potencialmente afecta la gestión fiscal y genera cuellos de botella a la hora de explotar sus propias fuentes de recursos...” (DNP, 2011)*

Varios autores han argumentado que el diseño de la descentralización contribuyó a la aguda crisis fiscal en los noventa: Lozano (2001), Echavarría et al. (2002) y Junguito et al. (1995), entre otros.

En teoría la descentralización podría crear dos problemas: (i) Generar inestabilidad macroeconómica, y (ii) Aumentar las disparidades económicas regionales mediante una desbalanceada distribución de recursos entre regiones

A pesar que en Colombia se ha debatido en gran medida sobre el efecto de la descentralización en las finanzas nacionales, casi nada se ha discutido respecto los efectos de la descentralización sobre las disparidades económicas.

Grafico 01. Concentración del PIB per-cápita departamental 1980 - 2000



El desarrollo de tales dinámicas de delegación de funciones de financiamiento por parte del nivel nacional implicará el surgimiento de un esquema de provisión de bienes y servicios de carácter público hacia los ciudadanos en un contexto de libre competencia, en el cual la subsidiariedad en el financiamiento por parte del nivel nacional se ejercerá en sentido de la demanda de servicios, es decir de la garantía de uso por parte de los beneficiarios de dichos servicios que no disponen de recursos para su adquisición en el mercado de servicios, para lo cual se requiere el desarrollo de un proceso de identificación de dichos usuarios. (Medellín, 2005)

En esa dirección la Constitución Política colombiana incorpora una tendencia de regionalización, en un contexto de emergencia globalizadora, significando de este modo la generación de un proceso de reforma de la operatividad estatal y de aparición de nuevos actores en el sentido que señala el investigador Roberto Esteso en referencia a que “... *la descentralización político administrativa no solo significa desestructuración de modos de dominación y de operación estatal, sino que es la posibilidad de surgimiento de otros, que*

*hagan viable política y administrativamente la existencia de nuevas regularidades....”*  
(Esteso, 1989)

Cuadro 01. Variación Relativa del Índice de Calidad de Vida a nivel regional en Colombia. 1997 - 2003

Departamento	Acceso y calidad de los servicios	Educación y Capital humano	Calidad de la vivienda	Tamaño y composición del hogar
<b>Atlántica</b>	4%	7%	0%	5%
<b>Oriental</b>	12%	11%	11%	4%
<b>Central</b>	1%	4%	2%	3,50%
<b>Pacífica</b>	-7,20%	-0,80%	-11%	-4,40%
<b>Valle</b>	-2,70%	-1,70%	-2%	5,30%
<b>Antioquia</b>	3,10%	2,40%	0,70%	1,30%
<b>Orinoquia y Amazonía</b>	-7%	6%	1,10%	1,30%
<b>San Andrés y Providencia</b>	-6%	5%	5%	9%

**Fuente:** PNDH (Presentación de datos relacionada al trabajo sobre 'Los municipios colombianos frente a los Objetivos del Milenio').

La introducción del esquema de descentralización tuvo desarrollo en Colombia sin tener en cuenta las disparidades mostradas en la distribución de recursos de descentralización como en la actividad económica regional.

### La subsidiariedad

En este nuevo marco institucional se impulsa la creación de organismos territoriales en el contexto del modelo de descentralización político administrativa, el cual implicará el surgimiento de un esquema de provisión de servicios en donde la subsidiariedad en el financiamiento por parte del nivel nacional se ejercerá en sentido de la demanda, es decir de la garantía de uso por parte de los beneficiarios de dichos servicios que no disponen de recursos para su adquisición en el mercado, para lo cual se emprende un proceso de identificación de beneficiarios.

Esta provisión de los subsidios por vía de la demanda, se orienta hacia la creación de las condiciones adecuadas para la participación del sector privado en la dinámica de prestación

vía mercado, estableciéndose un esquema de provisión bajo un criterio de focalización de la demanda y de segmentación de servicios en oposición al anterior modelo sustentado en el criterio de universalidad.

Vale mencionar que el esquema de subsidios a la demanda contribuye al debilitamiento de las instituciones públicas de provisión y al fortalecimiento de los proveedores privados, los cuales en gran proporción se aglutinan alrededor de grandes firmas de servicios asociadas al sector financiero.

Las condiciones que imponen la globalización y las nuevas tecnologías de la información, presuponen la precarización de las condiciones de trabajo, el paso de un trabajo normado a uno sin normar, que debilita las protecciones construidas en torno a las relaciones laborales y plantean la aparición de una nueva matriz de desigualdades: la desigualdad ante la precariedad (Castel. 1991).

De esta forma y siguiendo a Giraldo “... *Lo importante aquí es que las reformas neoliberales pretenden pasar a la provisión privada ... pero reclaman que aunque se privatice dicha provisión no pierden su naturaleza pública, es decir que el mencionado público - estatal pasa a ser un público - privado...*”(Giraldo, 2002) en una explícita relación de proveedor - cliente al interior de un sistema de mercantilización en el cual la gratuidad de un bien social, que representa un derecho, solo se logra obtener bajo la demostración de una condición de “no ciudadanía” en términos de ingresos para su acceso, representándose de tal forma un esquema de marginalidad de los derechos sociales frente a un modelo de hiper - reproducción de los beneficios particulares del capital especulativo, en un tránsito de los servicios sociales del Estado a oligopolios privados, gracias a un esquema institucional de naturaleza pública pero de funcionalidad privada.

1. La descentralización de los noventa no llevó a reducir las disparidades económicas en Colombia.

2. Colombia es un país con grandes disparidades económicas, las cuales aumentaron en la década de 1990.
3. Es necesario que Colombia tenga una política económica regional “explícita” que contribuya a reducir las disparidades inter-regionales en materia de desarrollo económico.
4. Se requiere introducirle correctivos a la descentralización para que ésta se convierta en un instrumento de reducción de las disparidades regionales.
5. Si eso no ocurre, los ciudadanos van a emigrar hacia aquellas ciudades que les brinden más y mejores servicios públicos.
6. Una forma de ajustar la descentralización y lograr equidad es la creación de un fondo de compensación inter-regional que en forma explícita y clara le garantice a las regiones más rezagadas recursos adicionales para la prestación de servicios sociales a la comunidad

#### **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.**

**DAHL**, Robert. *Federalism and the democratic process. Democracy, liberty and equality*. 1986, 114-126.

**LINZ**, Juan. *Democracia, multinacional ismo y federalismo. Revista española de Ciencia Política*.

**BARDHAN**, P. et al (1998) *Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries*, Working Paper No. C-98104 (Berkeley: Center for International and Economic Research).

**DE ZUBIRIA** Samper, Andrés. *Constitución y descentralización territorial*. Bogotá, ESAP. 1994.

**MEDELLIN**, Pedro y otros. *La reforma del Estado en América Latina*. Bogotá, Fescol. 1989.

**RESTREPO**, Darío. *Descentralización, Democracia y Estado Autoritario*, En: Cuadernos de Economía, No. 11. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 1987.

**GIRALDO**, Cesar. *El Rescate de lo Público*. Bogotá, Ediciones Desde Abajo. 2002.



**ESTESO, Roberto**, *En La Reforma del Estado en América Latina*. Bogota, Fescol. 1989

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**. *Guía de Reestructuración de Entidades Territoriales*. Bogotá, ESAP. . 2002.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**. *Informe de evaluación al desempeño municipal*. Bogotá, 2011.

**FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS**. *La descentralización y la autonomía local en Colombia*. Bogotá, 2008.

**CEPAL**. *La descentralización en América Latina*. Santiago de Chile, 2001.

**BANCO MUNDIAL**. *Informe de desarrollo humano. El Estado en un Mundo en transformación*. 1997.