

Gobierno Local · La Cuerda al Cuello o Piedra Clave

Pors Garland P. Wood

Profesor de Economía Agrícola y
Director del Centro de Estudios
Latino-Americanos, Universidad
Estatal de Michigan.

Las tareas de proporcionar seguridad, educar a la juventud, construir carreteras, proteger la salud de la comunidad, adjudicar derechos, y proporcionar servicios de electricidad, desagües y acueducto han sido aceptadas hace tiempo en muchas naciones como la responsabilidad normal del gobierno local. En Colombia los gobiernos locales han fallado en esta tarea. La investigación hecha por el personal del Centro de Tenencia de la Tierra, Bogotá, Colombia, indica la falla de los gobiernos locales en proporcionar los servicios mínimos demandados por la gente del campo y del pueblo (1). El descuido de los gobiernos locales para ejercer estas funciones, no solamente niega al ciudadano las comodidades necesarias para gozar de una vida más completa, sino que también pone en peligro el progreso económico tanto

(1) Estas investigaciones fueron completadas por el Dr. Harlan Davis en dos municipios cerca de Bogotá, durante el periodo 1966-1967. Investigaciones con relación a ésta fueron también llevadas a cabo por Emil y Wava Haney y el Dr. Herman Felstehausen, todos ellos del Centro de Estudios sobre la Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin en Bogotá, Colombia, cuando las investigaciones estaban en proceso.

de la agricultura como de la nación. El gobierno local bien puede ser la causa del progreso económico en Colombia, en vez de ser la clave al menos que se hagan reformas.

El Debate. Hay un fervor creciente de discutir sobre el papel del gobierno local en el desarrollo de la nación. Algunos líderes políticos y eruditos argumentan que la tecnología del siglo veinte, la naturaleza de los problemas para ser enfocados, y la necesidad de un cambio rápido, requieren un fuerte gobierno central que tome decisiones centralizadas a un nivel nacional. Quienes comparten esta opinión no eliminarían el gobierno local, sino que le darían poca responsabilidad en producir los cambios culturales y económicos esperados y exigidos por el pueblo.

Los partidarios del gobierno local dicen que los "centralistas" han sido el oído de los que hacen política desde hace una década y media, y han tenido poco éxito para demostrar sus esfuerzos (2). Los "localistas" indican el hecho de que después de quince años de ayuda a las naciones en desarrollo, la diferencia entre las naciones pobres y las ricas, crece más. En la mayoría de las naciones en desarrollo, la diferencia de ingreso entre la mayoría del pueblo y los más ricos también se ha aumentado. Los "localistas" argumentan que no solamente los "centralistas" han fracasado en lograr los objetivos económicos de desarrollo sino que también han polarizado la distribución de ingreso, y además, se han debilitado las instituciones democráticas de las naciones que solamente empiezan a reconocer los derechos y el valor del individuo. Los "localistas" insisten en que las decisiones de distribución para servicios locales del municipio son muy numerosas para ser hechas a nivel departamental o nacional. Por esto las decisiones tales como construcción de carreteras, usuarios del agua, etc., requieren localmente más puntos de aplicación sensible. Los "localistas" estarían de acuerdo con el Diputado Frazer, quien dice que bajo un gobierno altamente centralizado, "el desarrollo de un país raramente se realiza sin coersión substancial" (3).

Funciones Gubernamentales. Si el argumento es tan básico al desarrollo de un país como sus propugnadores insisten, entonces hay que tener los problemas lo suficientemente especificados como para probarlos con evidencia empírica disponible, o indicar los datos que hacen falta para un riguroso análisis. Podríamos empezar a enumerar

(2) Meddick, Henry "Democracy, Decentralization and Development", Chapters 2, 3, and 8.

(3) Frazer, Donald M., Representante al Congreso Nacional, "Conferencia de Progreso Internacional", International Inn, Washington, D. C. 7 de Febrero de 1967, p. 1.

los servicios principales o las funciones necesarias para un individuo en el siglo veinte que normalmente no puede suplir por sí mismo, o por medio de organizaciones privadas - es decir, los servicios gubernamentales. Las carreteras y medios de comunicación serían una de estas funciones. La educación y servicios médicos de algún nivel son necesarios. La seguridad de la persona, y la propiedad es una función importante, tanto como es el sistema para dirimir los conflictos de intereses. La autorización para imponer impuestos y el poder para invertirlos son también responsabilidades necesarias, si otros servicios gubernamentales se van a realizar.

El Desarrollo Agrícola. Vamos a ver brevemente las funciones necesarias para el desarrollo agrícola. Los servicios ya mencionados que son importantes para un individuo, también son importantes para el desarrollo de una industria agrícola capaz y productiva. Algunos estudios empíricos indican que el transporte y la educación son muy importantes, si el desarrollo agrícola se va a realizar rápidamente (4). Otros indican la necesidad de un sistema de impuestos equilibrado como primera prioridad para pagar carreteras, escuelas, protección, funciones jurídicas y otras funciones gubernamentales (5).

Eruditos y líderes políticos están de acuerdo en principio, que los programas tienen que satisfacer las necesidades de la gente servida con éstos. Es natural, entonces, que la prioridad de las funciones variará con el nivel de desarrollo económico y cultura de la gente, y de acuerdo con las diferentes localizaciones. Aunque las opiniones son variadas, en cuanto a prioridad de servicios gubernamentales, podemos concluir en que hay poco desacuerdo en que las funciones ya citadas deberán estar disponibles bajo algún nivel de suficiencia.

No todas las funciones del gobierno serán o deben ser efectuadas por la unidad local del gobierno; por ejemplo, la creación de un sistema monetario. Sin embargo, las tareas de seguridad, construcción de carreteras, educación de la juventud, proporcionar medidas de salud pública, adjudicación de derechos, y proporcionar servicios de electricidad, sistemas de desagües y acueducto, han sido aceptadas desde hace tiempo como la responsabilidad de los gobiernos locales - en resumen su justificación para existir.

(4) T.W. Shultz, *The Economic Value of Education*, Columbia University Press, 1963. Report of the Panel on the World Food Supply - *The World Food Problem*, U. S. Government Printing Office, 1967. Chapters 11 and 12.

(5) Milton Taylor and Associate, *Fiscal Survey of Colombia*, John Hopkins Press, Baltimore, 1965.

El Caso Colombiano. En Colombia la evidencia es clara de que los gobiernos locales en su mayoría han fallado en esta tarea. Será porque la base de recursos para impuestos es demasiado pequeña para sostener tales servicios? Investigaciones hechas por Harlan Davis en dos municipios del departamento de Cundinamarca indican que el pago de impuestos es bajo (6). Las tarifas de impuestos prediales en Colombia son fijadas por el gobierno nacional en 4.2 por mil y no pueden ser cambiadas ni por el gobierno municipal, ni por el departamental. A pesar de esta baja tarifa de impuestos, la falta de pago alcanza hasta el 35 por ciento, de manera que esto reduce los ingresos por concepto de impuestos. La base del impuesto de patrimonio continúa reduciéndose a causa de la inflación y al menos que las asignaciones sean mantenidas al día, el ingreso por impuesto de bienes raíces bajaría todavía más.

Además de estos problemas de reducido ingreso por impuestos, los municipios escasamente aprovechan sus fondos. El municipio de Anolaima tenía un presupuesto para trasladar del 27 por ciento de sus ingresos para el año en que gastó 1.90 pesos (11 centavos U. S.) per capita en educación de sus niños. El municipio gastó 2.90 pesos (18 centavos U. S.) per capita en servicios de salud, y 2.30 pesos (14 centavos U. S.) en servicios municipales. El municipio de El Colegio gastó 3.60 pesos (22 centavos U. S.) per capita en educación, 0.38 pesos (dos centavos U. S.) en salud y 1.30 pesos (ocho centavos U. S.) en servicios municipales. Los servicios educacionales, municipales, y de salud, están concentrados en los pueblos, pero aún así son de baja calidad o no existen. La delincuencia en el pago de impuestos se aumenta debido a los malos procedimientos de recaudación que existen, y un sistema inequilibrado de la inversión de los ingresos.

En su libro "*Fiscal Survey of Colombia*", Taylor observa tarifas reducidas de impuestos para servicios municipales en Colombia (7). Herman Felstehausen estudió 31 municipios en la parte sudeste del departamento de Antioquia (8). En 1964 había 468.734 personas en esta región rural de Antioquia. Los presupuestos totales de estos municipios alcanzaban 15.326.832 pesos o sea 32 pesos por persona. El gasto en educación para cada niño en edad escolar fue de 18 pesos y el gasto per capita para todos los hospitales y clínicas en la región fue de 62 centavos. Felstehausen también observó que a finales de 1965 había solamente 533 kilómetros de carreteras departamentales en los

(6) Op. Cit., Harlan Davis, Ver nota de pie N° 1.

(7) Op. Cit., Taylor and Associates.

(8) Op. Cit. Herman Felstehausen. Ver nota de pie N° 1.

31 municipios y 16 kilómetros de carreteras municipales. En 1965 el cincuenta y seis por ciento de los impuestos de patrimonio fueron recaudados aunque parte del 44 por ciento restante podría ser recaudado en los años posteriores.

Entonces la pregunta importante es, si algún adelanto en los instrumentos actuales del gobierno local remediarían la situación y proporcionarían los servicios necesarios, o si las estructuras institucionales locales por sí mismas tendrían primero que ser modificadas. Davis dice que "los ingresos netos no son usados eficientemente ya que la mayoría de éstos son gastados en asuntos administrativos y en artículos que no benefician a la gente local. La revaluación es importante para el aumento de ingresos locales, pero igualmente importante es la necesidad de reformar el gobierno local para que los impuestos sean gastados eficientemente en el beneficio de la gente local".

El estaría de acuerdo con Netzer en su evaluación de la situación Colombiana (9).

"Tiene poca importancia mejorar los recursos de ingreso de gobiernos subnacionales y asignarles responsabilidades importantes a no ser que éstos tengan una estructura adecuada - al menos que ellos estén organizados de tal manera que puedan proporcionar efectivamente servicios públicos. Tal estructura no existe en Colombia hoy en día. La característica sobresaliente de la estructura actual es la desproporción entre las grandes cantidades de estructuras gubernamentales locales y las escasas cantidades de servicios actuales proporcionados al público por el gobierno local. El gobierno local es importante en Colombia, en relación con otros países, porque el gobierno local consume más o menos un tercio del total de los impuestos recaudados de todos los niveles del gobierno. Sin embargo, éste usa mucho de esto no para gastos del servicio público, sino para gastos administrativos. En el nivel municipal, las ciudades más grandes proporcionan servicios públicos, y otros servicios de tipo urbano; con todo, por lo menos en 850 de los municipios del país, el gobierno municipal emplea gente, pero no proporciona ningún servicio significativo".

Felstehausen concluye que "la actual organización del gobierno local en Colombia no es adecuada para proporcionar el nivel de servicios e insumos necesarios para aumentar significativamente la producción agrícola" (10).

(9) Dick Netzer, *Some Aspects of Local Government Finance*, Harvard Development Advisory Service, September 1966, p. 1.

(10) Op. Cit. Herman Felstehausen, Ver nota N° 1.

Emil Haney concluye en su estudio sobre la reorganización económica de minifundio en Colombia, que es biológica y físicamente posible doblar y aún triplicar la producción de minifundio aplicando la tecnología bastante sencilla que ya existe. Sin embargo, él cree que esto no va a suceder debido a los impedimentos de los malos servicios públicos o carencia total de éstos, tales como transporte, y debido a una falta de fé y de participación del campesino para actuar en su gobierno local.

Recomendaciones Gubernamentales Sugeridas. Este informe ha presentado la necesidad de reorganizar la estructura del gobierno local con el fin de proporcionar los servicios necesarios para el desarrollo económico y social de una comunidad y sus industrias, tales como la agricultura. A continuación algunos cambios recomendados, los cuales ya están siendo probados en Colombia, o que podrían probarse para verificar su facilidad de operación en el laboratorio de la experiencia de la comunidad actual. Finalmente el informe recomendará alguna investigación específica necesaria para indicarnos las diferencias de conocimiento y también para estimular los estudios observacionales de las innovaciones estructurales gubernamentales en existencia.

Con el fin de preparar la escena para discusión futura, será necesario enumerar las principales presunciones pertinentes al planeamiento del gobierno local.

Presunciones Básicas a las Recomendaciones.

1. Que el gobierno local sea de suficiente importancia en el futuro de Colombia que merezca estudio y esfuerzos para fortalecerlo.
2. Que algunos cambios puedan ser hechos a nivel local, si son estratégicamente seleccionados.
3. Que esas medidas de cambio sean seleccionadas primero para disminuir tensiones con tal que ellas se armonicen con los del cambio de prioridad próxima.
4. Que las consideraciones tanto económicas, como políticas sean examinadas en la selección de prioridad para la transformación.
5. Que municipios pilotos con capacidad para hacer experimentos con nuevas estructuras gubernamentales puedan ser legalizados si se hace la presentación apropiada.
6. Que nuevos distritos, tales como el de construcción de carreteras, puedan ser creados para suministrar los servicios más urgentes, y que los gobiernos municipales no proveen.

7. Que los préstamos de los Estados Unidos pudieran ser usados para facilitar el cambio requerido en la estructura del gobierno local para el desarrollo del país.

La Construcción de Carreteras Locales. Un ejemplo de cómo los servicios podrían ser mejorados cambiando la estructura local. El comienzo de un sistema de carreteras rurales en Colombia está ahora siendo proporcionado principalmente por unos pocos fondos de ayuda a los municipios por esas agencias agrícolas nacionales que tienen fondos de desarrollo de comunidad para ayudar a unos cuantos proyectos locales. Estas organizaciones son: La Federación Nacional de Cafeteros, el INCORA, la Acción Comunal, las organizaciones regionales, tales como CVC y Caminos Vecinales. Los fondos locales por concepto de impuestos de patrimonio y otros recursos son principalmente gastados en calles y servicios del pueblo, y no en proporcionar servicios al campesino rural quien paga la mitad del gravamen del impuesto de patrimonio. Los esfuerzos actuales en la construcción de carreteras en la Colombia rural han fallado porque los fondos son insuficientes para construir las carreteras que hacen falta, las resoluciones para la distribución de los fondos son dudosas, y muchos de los que pagan no se benefician, mientras otros que no pagan nada reciben servicios.

Requisitos Mínimos para la Construcción de Carreteras. Hay varios factores que surgen como requisitos mínimos en el establecimiento o el mejoramiento de las instituciones para la construcción de carreteras rurales:

1. Debe haber un modo de elegir las rutas para la construcción de carreteras, en que los campesinos tengan voto en la determinación.
2. Debe haber una manera de comprar, operar, y mantener la construcción de carreteras y el equipo de mantenimiento localmente en donde ahora existen carreteras - o en donde éstas van a ser construídas.
3. Las carreteras requieren por lo menos un nivel mínimo de conocimiento de ingeniería y planeamiento para tener una buena construcción.
4. La gente local debe tener la convicción de que los fondos que ellos están invirtiendo en carreteras locales los beneficiarán. Debe haber una manera de financiar la construcción de carreteras adecuadas - y ésta no puede depender totalmente de los fondos y recursos locales.

5. Debe haber una manera de mantener las carreteras - financieramente y con buen equipo.

Con el fin de realizar estas necesidades, parece que una estructura un poco más apropiada que la unidad de gobierno municipal existente tiene que ser restablecida para cumplir con los programas de construcción de carreteras. El gobierno actual local tiene tres desventajas:

1. Está dominado por los intereses de la ciudad-pueblo, y casi todos los esfuerzos locales para la construcción de carreteras son consumidos en los pueblos que poco van a las áreas rurales.
2. No hay unidad administrativa que pueda encargarse eficientemente de su propio equipo y su mantenimiento y que lo envíe a las áreas rurales.
3. Falta la base monetaria para financiar las mejoras costosas, tales como los puentes.

Un Distrito de Carretera. En vista de estos problemas, este informe sugiere la formación de "Distritos para construcción de Carreteras Rurales". Estos distritos incluirían varios municipios. Estos estarían organizados de tal manera que tomaran en cuenta las necesidades de equipo, de modo que el distrito pudiera proporcionar la inversión en equipo para construcción y su mantenimiento. El distrito estaría formado por un ingeniero residente para ayudar con los planos de carretera, y el distrito mantendría un centro de equipo y almacenes.

El distrito incluiría normalmente dos o más municipios, dependiendo de los fondos de los municipios, del departamento, y del fondo vial nacional, e impuestos de valorización. El distrito tendría un sistema de contabilidad y relación de cuentas separado en los presupuestos del municipio, y tendría que hacer una contabilidad local pública de sus finanzas y actividades. Su administración estaría bajo la dirección de un técnico, empleado y pagado por el distrito. Las decisiones sobre dónde construir las carreteras serían hechas por un comité de representantes de las veredas en el distrito y representantes de los pueblos y aldeas, teniendo éstos últimos un voto de minoría en el grupo. Las decisiones serían hechas en concilio común con reglas y procedimientos establecidos de antemano con respecto a sus poderes, e indicando cuándo deben reunirse y votar, y cómo deben ser manejados sus negocios.

Organización Sugerida. Todos los miembros de la comisión de carreteras residirían en las áreas que ellos están representando, y debe-

rán ser elegidos para un período de tres años. Los municipios no podrían contribuir sino por lo menos con sus ingresos por impuestos dados al fondo del distrito lo cual es la proporción de los impuestos recaudados por los dueños de propiedades rurales. Las concesiones especiales para la construcción de carreteras, incluyendo préstamos de los Estados Unidos, irían a estos distritos de construcción de carreteras. Estos distritos de carreteras serían iniciados en base a un plan piloto en los diferentes departamentos para aprovechar la máxima experiencia con un mínimo de pérdidas.

La organización de distritos de carreteras rurales es un ejemplo de la clase de instrumentos organizacionales que necesitan ser discutidos y evaluados. Este mismo procedimiento, para desarrollar las recomendaciones, podría ser también aplicado en otros servicios, tales como educación, servicios públicos, etc.

El siguiente programa de dos años sugiere cambios que podrían ser efectuados para modificar y ayudar a los gobiernos locales a llevar a cabo sus responsabilidades más efectivamente.

*Un Programa Complementario para Mejorar el Gobierno Local-
Primer año.*

1. Trazar un plan y establecer una ley para la creación de distritos de construcción de carreteras, incluyendo las responsabilidades de impuestos y su administración.
2. Empezar la investigación en organizaciones formales e informales que tengan o estén proporcionando servicios a nivel gubernamental, por ejemplo: una organización ahora en operación para mejorar los sistemas de agua en el municipio de Antioquia. Estudiar los esfuerzos exitosos de los grupos de acción comunal, etc.
3. Empezar trabajo en la reorganización y especificando las responsabilidades de los distintos niveles del gobierno para educación primaria y secundaria. Esto debe incluir un análisis de los datos disponibles sobre las necesidades de las escuelas, los maestros disponibles, y registros de las responsabilidades fiscales y administrativas del municipio, del departamento y del gobierno central.
4. Solicitar por medio de decreto presidencial que se conceda un simple voto de la mayoría de la junta municipal para hacer efectivas todas las medidas planeadas.
5. Trazar un plan y solicitar un decreto presidencial que autorice a gobiernos municipales *pilotos*, previamente escogidos a que tengan flexibles estructuras gubernamentales. Los municipios pilo-

tos deben ser seleccionados con cuidado en departamentos claves. Los cambios estructurales recomendados en los municipios pilotos son:

- a. Un alcalde residente que sea elegido por mayoría de votos;
- b. una junta popularmente elegida, cuyos miembros sean residentes del municipio. Las decisiones de la junta deben ser hechas por mayoría de votos.
- c. que el municipio piloto tenga evaluación del impuesto de patrimonio con el departamento teniendo responsabilidades de superintendencia.

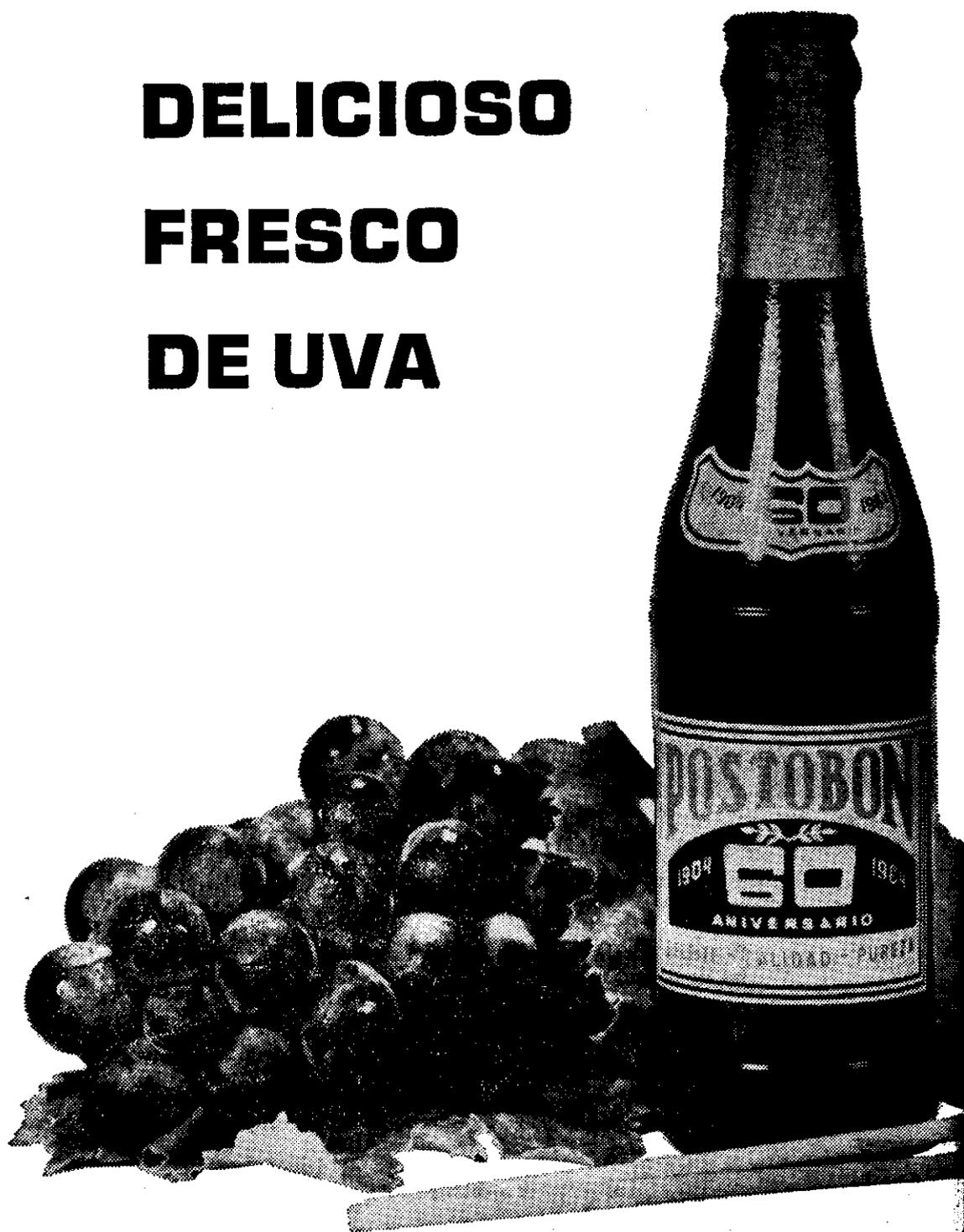
Segundo Año.

1. Implementar distritos de construcción de carreteras. Establecer el mecanismo para investigar el programa en tres o cuatro de los distritos para guías políticas.
2. Continuar investigación sobre organizaciones formales e informales que estén proporcionando servicios a nivel de gobierno local.
3. Iniciar planes para escuelas experimentales de distrito que tengan cursos de estudios con más relación a las experiencias y necesidades de los niños campesinos.
4. Iniciar programas que den apoyo moral y dirección a las organizaciones campesinas. Estos grupos podrían servir como organizaciones de impulso, dando voz política a las masas y sirviendo como un vigilante de los gastos de los impuestos.
5. Solicitar por decreto presidencial que todos los alcaldes y juntas municipales estén sujetos a elección popular y que requiera su residencia en los diversos municipios representados.

Estas y otras sugerencias podrían ser consideradas inmediatamente para investigar y evaluar con el fin de reconstruir la documentación necesaria. La implementación eficaz de nuevas estructuras requerirían más que propuestas y leyes. Quienes tienen un interés en los problemas deben empezar por desarrollar la evidencia que guiará y corregirá las nuevas propuestas.

*¡Rica y sabrosa es la **FRESKUVA!***

**DELICIOSO
FRESCO
DE UVA**



OTRO BUEN GUSTO DE **Postobón**