

El economista y la Descentralización Administrativa

Jairo Humberto Restrepo Zea*

Introducción

El presente artículo pretende vincularse a las discusiones sobre la necesidad de formar un economista integral, mediante la presentación de algunos elementos que buscan mostrar su perfil en relación con uno de los aspectos que conforman la reforma institucional que se viene implementando en Colombia: el reciente proceso de Descentralización Administrativa.

En la primera sección se reflexiona acerca de los objetivos de la carrera de Economía y del campo de acción del egresado. En la segunda sección se hace alusión a la actual coyuntura político-administrativa de la sociedad colombiana, en la búsqueda de nuevos elementos que demanden la acción del profesional de Economía, y la caracterización del medio social y

político en el cual éste tendrá que desempeñarse. Finalmente, con base en los elementos tratados en las dos primeras secciones, se presenta la parte más importante de este trabajo que consiste en una propuesta para adaptar la actitud y aptitud del economista a las necesidades del país.

La Economía y el estudiante

Con frecuencia se le pregunta al estudiante de Economía, y hasta él mismo se interroga, acerca de los objetivos de su carrera y de sus campos de acción en la sociedad colombiana actual; es decir, se reflexiona sobre aquello que se aprende en la universidad durante diez semestres académicos y sobre el desempeño de los egresados en los diferentes campos de acción pro-

* Programa de Economía. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

fesional. En términos económicos, se trata de un análisis insumo-producto (*input-output*) en el cual, de un lado, se consideran como elementos de entrada (*inputs*) las diferentes asignaturas ofrecidas semestre a semestre, las cuales van constituyéndose en bloques de especialización que responden a los lineamientos trazados por las autoridades académicas respecto al futuro profesional. De otro lado, el elemento de salida (*output*) será el profesional recién egresado, quien se enfrenta al mercado como mecanismo que confronta su saber, valora sus capacidades y que, a la postre, le permite escalar posiciones destacadas, absorbiéndolo activamente en el proceso de trabajo o, por el contrario, lo expulsa hacia otro tipo de labor en la cual no se desempeñará como economista, ya sea por baja demanda de trabajo o, en el peor de los casos, por ineptitud¹.

Respecto a los objetivos trazados para la formación de un nuevo economista, en la «Propuesta de reforma al plan de estudios de la carrera de Economía» de la Universidad de Antioquia, se señala:

La intención fundamental del Programa de Economía es la de formar un ciudadano y profesional dotado de conocimientos teóricos, técnicos y con una base metodológica sólida que le permita hacer uso adecuado de su formación y de su participación social en los procesos de desarrollo económico que se orienten a la satisfacción de

las necesidades materiales y culturales de la sociedad colombiana².

Al respecto pueden resaltar-se dos aspectos fundamentales: en primer lugar, se hace explícito el interés por formar no sólo un profesional sino también un ciudadano, lo cual implica que el estudiante de Economía estará vinculado a la realidad social y será formado para asumirla como partícipe real y objetivo, capaz de dirigir el desarrollo y la proyección de procesos constitutivos de nuestra vida cotidiana. De esta manera, profesión y vida social se interrelacionan para mostrar un economista nuevo con una clara concepción de las situaciones que lo rodean, aspecto que debe ampliarse aún más; acogiendo las palabras de Manfred Max Neef acerca del economista que la sociedad necesita:

Un economista que vive y convive los problemas donde se dan y no los resuelve o trata de resolverlos para las personas sino con las personas³.

Se trata, pues, de entregarle a la sociedad un profesional cuyas acciones contribuyan al incremento del bienestar colectivo. Es interesante, también, resaltar la variabilidad de las herramientas que se sugiere sean entregadas al estudiante de Economía: conocimientos teóricos, técnicos y una base metodológica sólida. Estos tres elementos permitirán al profesional participar en la realidad en forma tal que conozca el pasado y el presente y lo proyecte con responsabilidad científica.

En Economía, el campo de acción del egresado se encuentra en los sectores público y privado, clasificación que puede guardar alguna relación con el carácter igualmente público o privado de la universidad que ha formado al egresado; es decir, se espera que la universidad pública participe más ampliamente en los puestos de trabajo de las empresas públicas y de los gobiernos centrales, mientras la universidad privada esté más vinculada a la empresa privada⁴. De tal manera que teniendo en cuenta el carácter dinámico del análisis insumo-producto antes sugerido, ambos sectores —que asumen el papel de demandantes— deberían participar activamente en la formulación y corrección (retroalimentación) de los programas de Economía, garantizando una adecuada formación que no resulte anquilosada

1 Aunque en efecto se pueda hablar de un exceso de oferta de economistas en términos agregados, su descomposición en diferentes niveles de calidad puede mostrar cómo el grupo de los buenos economistas se equipara fácilmente con el número de puestos de trabajo, por lo que la demanda no resultaría baja, mientras los demás son expulsados por su baja calidad. Es decir, en sentido estricto, se habla de una saturación de oferta aparente, debido a la heterogeneidad de los profesionales que conforman el mercado agregado.

2 Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. «Propuesta de reforma al plan de estudios de la carrera de Economía». Medellín, Mec., 1988.

3 Luna Cano, Ricardo. «Manfred Max Neef: utopía y poder, espacios y tiempos de participación». *El Espectador*. No. 230. Bogotá, 23 de agosto de 1987. p. 20.

en relación con las necesidades del medio.

La clasificación propuesta nos lleva a preguntar, desde nuestra vinculación con una universidad pública, por la participación del sector público en la demanda de trabajo. En este sentido, se puede señalar una demanda de empleo profesional y técnico creciente, dado el carácter intervencionista de nuestra economía, aspecto que ha expandido la participación del sector público en el producto interno bruto, desde un 8,8% en 1950 al 20,9% en 1985⁵. Aquí, la envergadura del economista debe ser macroeconómica en su ejecución y predicción; es decir, en la medida en que el sector

Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este interviene por mandato de la ley en la producción, distribución y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral⁷.

Este Artículo ha originado una amplia legislación relacionada con la prestación de los servicios públicos, la regulación de ciertas actividades económicas y, en general, con la planificación económica. Los efectos reales sobre la economía van desde la tradicional función fis-

para la economía como para la sociedad. De otro lado, la serie de reformas introducidas al mismo mecanismo de la planificación, la asignación y redistribución de funciones dentro de los diferentes niveles del Gobierno, han originado una nueva demanda de economistas, como se verá más adelante.

La coyuntura actual de la sociedad colombiana y la Descentralización Administrativa

La sociedad colombiana de finales de este decenio está

“El economista está llamado a ser hombre de Estado, hombre público”.

público amplía su participación en la actividad económica, el economista está llamado a ser hombre de Estado, hombre público. Puede citarse entonces la opinión de Milton Friedman:

En términos generales, el gobierno es una importante fuente de empleo para nosotros⁶.

En Colombia, la intervención económica del Estado está consagrada en el Artículo 32 de la Constitución Política, el cual reza:

cal hasta la participación en la actividad productiva, mediante la creación de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, las cuales están encargadas de dar cumplimiento a los objetivos específicos del Estado, o de participar en la economía en forma similar a los empresarios particulares, con un doble fin: de un lado, proporcionarle recursos al Gobierno y fomentar el desarrollo por medio de inversiones públicas de importancia tanto

4 Esta diferenciación tiene dos sustentos fundamentales: de un lado, la universidad pública se financia mediante recursos del estado, por lo que resulta lógica una apropiación colectiva de sus beneficios, mientras en la universidad privada los beneficios que genere un profesional deben compensar esencialmente los costos privados, porque los públicos son prácticamente nulos. De otro lado, en la universidad pública se aborda el estudio de la Economía con un matiz más político y de carácter macroeconómico, en tanto que la universidad privada se interesa más por el estudio de las actividades de los particulares.

5 Kalmanovitz, Salomón. «Efectos macroeconómicos del gasto público». *Economía Colombiana*. No. 201-202. Bogotá, enero-febrero de 1988. pp. 9-18.

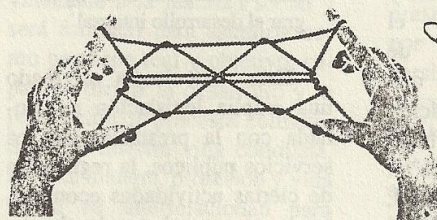
6 Friedman, Milton. «Política sin romanticismos». *Ciencia Política*. No. 7. Bogotá, abril-junio de 1987. p. 108.

7 Constitución «Política de Colombia. Inciso 1o. Artículo 32». Citado por: Peña Alzate, Oscar. *El moderno Municipio Colombiano*. Medellín, Señal editora, 1986. p. 73.

caracterizada por dos fenómenos fundamentales: violencia y reforma institucional. La sociedad se presenta cambiante, llena de ideas y de promesas de cambio, pero, al mismo tiempo, opacada por distintas fuerzas sociales interesadas en impedir cualquier reforma sustancial al orden existente. Dentro de ambos fenómenos conviene resaltar, para los fines de esta reflexión, lo concerniente a la reforma institucional bajo la modalidad de la Descentralización Administrativa, promulgada en el Gobierno del Presidente Belisario Betancur Cuartas, como una de las fórmulas que comienzan a materializarse para suavizar un poco el conflicto social reinante⁸. Se promete fortalecer el municipio con el fin de que atienda la prestación de algunos servicios básicos con el concurso directo de sus habitantes, argumentando, por tanto, una apertura democrática en razón de la mayor proximidad a la gestión pública.

La Descentralización Administrativa puede ser entendida como el conjunto de tres elementos interrelacionados que buscan atender los problemas desde un nivel administrativo más cercano a la comunidad y con alguna participación de esta última. En primer lugar, se encuentra la reforma administrativa local, como un proceso de redistribución de funciones las cuales recaerán finalmente, en 1992, en cabeza de los municipios. En segundo lugar, el fortalecimiento fiscal está explicado por una mayor cesión de recursos percibidos por el Gobierno Central y girados a los municipios

con el compromiso de que esa parte adicional se destine exclusivamente a la inversión municipal. Finalmente, la participación comunitaria ha sido desarrollada, hasta el momento, en términos de la constitución de Juntas Administradoras Locales, con elección directa por los ciudadanos, y el derecho de las li-

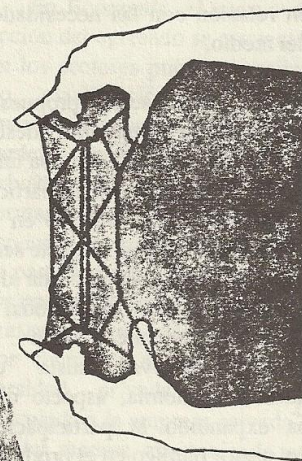


gas de usuarios y entidades cívicas a elegir sus representantes a las juntas directivas de las empresas de servicios públicos (una tercera parte de sus miembros) y la contratación directa entre el municipio y distintas entidades cívicas.

Esbozada la reforma como una readequación institucional, se aprecia la importancia que adquiere el problema de lo regional y de cómo la demanda de profesionales competentes se constituye en un agregado de diversas entidades que requieren de sus servicios especializados para asumir dicha reforma.

Un economista para la sociedad de hoy

A la universidad se le plantea un reto enorme: marchar al



unfsono con la historia y proyectarse en la comunidad. Por esta razón, los perfiles profesionales y los programas académicos deben recibir una evaluación continua con el propósito de atender las demandas sociales. En tal sentido, si de un lado se piensa en mantener al economista capacitado para asumir los diferentes procesos de desarrollo económico y, de otro, la sociedad colombiana actual está viviendo un fenómeno de reorganización estatal, es necesario evaluar ahora y pènsun que se ofrecen ahora y

8 Restrepo, Darío. «Descentralización, democracia y Estado autoritario». *Cuadernos de Economía*. Vol. VIII, No. 11. Bogotá, enero-junio de 1987. pp. 111-142. En este artículo se sustenta una crítica al proceso de descentralización en Colombia como una consolidación del Estado neoliberal autoritario. Véase también: Jiménez Morales, Germán. «Reflexiones con Sergio Boisier: la descentralización es una técnica de legitimación del Estado en crisis». *El Colombiano*. Medellín, febrero 2 de 1989, p. 4B.

formular las correcciones pertinentes.

Existe en algunos la creencia de que la universidad ha permanecido impermeable al cambio y que, por tal razón, se requiere de un cambio radical:

[...] los planes de estudios y los métodos tradicionales de enseñanza-aprendizaje, que en muchos casos no han superado hoy, a fines del siglo veinte, la pedagogía escolástica medieval, son el mayor obstáculo para la formación del economista y ciudadano que urgentemente está requiriendo la sociedad colombiana⁹.

Puede decirse, sin embargo, que se cuenta con una reacción lenta y que actualmente existe, por lo menos, el compromiso de docentes y estudiantes para promover y practicar transformaciones importantes. Lo que acá interesa es llamar la atención sobre la necesidad de hacer compatible la formación del economista con el actual proceso de reforma administrativa, obviamente sin convertir a la Economía en una carrera de administración pública. Se trata, más bien, de que nuestro economista se coloque de frente al nuevo municipio con una aptitud aceptable, y que las facultades de Economía, sobre todo las de las universidades públicas, se vinculen razonable y críticamente al proceso mencionado.

Se trataría de capacitar al economista en el conocimiento de las principales instituciones y

niveles del Gobierno, de su funcionamiento y ordenamiento jurídico esencial; en este caso, de vincular el proceso de enseñanza-aprendizaje al estudio de la reforma administrativa (véase Anexo). He aquí un aspecto nuevo en la especialización del trabajo científico. Ciertamente, es mucho lo que se viene diciendo sobre este fenómeno y que, por su naturaleza, hace parte de la cultura ciudadana; pero, al mismo tiempo, se necesita una visión económica muy crítica acerca de la financiación e impacto sobre el desarrollo regional y local.

Al estudiante de Economía hay que brindarle los elementos de juicio que le permitan asumir una actitud crítica y un ejercicio profesional adecuado en el ámbito del sector público. No nos encontramos en una economía libre y, como tal, el Estado se convierte en un agente económico bastante susceptible de ser estudiado y dirigido en algunos niveles por economistas.

Hay que insistir, además, en la descentralización de los propios programas académicos, así como también en que las finanzas públicas no pueden ser abordadas simplemente como exclusivas del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas del orden nacional. También hay que estudiar las finanzas departamentales y municipales, motivando con ello la realización de importantes estudios de carácter regional.

Por otro lado, el principal elemento que debe ser abordado

en los municipios con mucha seriedad e idoneidad profesional es la planeación:

El proceso de descentralización ha hecho aún más evidente la necesidad de fortalecer la planeación municipal, como medio para lograr que los recursos adicionales cedidos a los municipios se utilicen en la forma más adecuada posible, por una parte, y se posibilite la coordinación de la inversión pública de los diferentes niveles, por la otra [...] Es necesario lograr que los municipios programen su inversión mediante procedimientos técnicos que consulten las necesidades y posibilidades reales¹⁰.

En efecto, la Ley 12 de 1986 concede a los municipios, (fundamentalmente a los menores de 100.000 habitantes), unos mayores recursos financieros provenientes del recaudo del impuesto al valor agregado –IVA– y, además, señala la obligación de invertir estos recursos adicionales en obras de infraestructura social, tales como acueductos, carreteras y puentes. Posteriormente, haciendo uso de las facultades que le concedió la Ley 12, el Gobierno Nacional expi-

9 Alviar, Mauricio; Granda, Gloria Amparo; Rendón, Jaime; Romero, Gloria Beatriz y Valencia, Luz Angela. «El deber ser en la formación del Economista». *Oikos*, No. 2. Medellín, enero-junio de 1988. p. 5.

10 Maldonado, Alberto. «La planeación municipal en el proceso de descentralización». *Economía Colombiana*. No. 210. Bogotá, octubre de 1988. p. 43.

“El principal elemento que debe ser abordado en los municipios con mucha seriedad e idoneidad profesional es la planeación”

dió el Decreto 77 de 1987, conocido como Estatuto de Descentralización, en el cual se desarrollan en forma más amplia los sectores sobre los que tendrán que actuar los municipios: agua y saneamiento ambiental, salud, educación, agropecuario, desarrollo urbano y obras públicas.

En el Decreto 77 se dispone la realización de un programa anual de inversiones con los recursos provenientes del IVA, el cual es sometido a la aprobación del respectivo Concejo Municipal y revisión de la Oficina de Planeación Departamental. Finalmente, con la Reforma Urbana, recientemente promulgada, se intenta darle un carácter de obligatoriedad a los municipios para realizar las labores de la planeación municipal:

Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físicos, económicos, sociales y administrativos, los municipios con una población mayor de 100.000 habitantes, [...] deberán formular su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la política

nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana, y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. [los municipios menores de 100.000 habitantes deberán expedir un plan de desarrollo simplificado]¹¹.

Se observa entonces, al menos desde el punto de vista teórico, la demanda creciente por los profesionales en Economfa. Mientras antes se planeaba desde un instituto central sobre un aspecto determinado para el conjunto de municipios, ahora deberá planearse en cada municipio en un sentido integral, por lo que deben tenerse en cuenta las particularidades históricas, culturales y sociales de cada uno, a la vez que, como afirma Max Neef, se planea para la gente y con la gente.

La asesoría a los municipios se viene reflejando no tanto por el lado de la demanda como de la oferta, y es así como se observa una competencia cada vez más creciente entre diversas instituciones de carácter público y privado, las cuales se interesan por ser llamadas a desarrollar di-

ferentes estudios, fundamentalmente técnicos, en los municipios. De esta manera, la universidad debe estar presente en dicha competencia ofreciendo servicios de carácter multidisciplinario, porque el compromiso es de todos los profesionales.

En este sentido, la propuesta que acá se formula va encaminada a comprometer a las facultades de Economfa para proyectarse a las comunidades locales, con el ánimo de garantizar la maximización de los recursos disponibles en los municipios, ahora, en el futuro cercano y a más largo plazo, para atender las necesidades más prioritarias de la comunidad. El compromiso se puede concretar a través de la adopción de una práctica académica, con el concurso y posible coparticipación de instituciones claves como las oficinas de planeación departamentales y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–. Dicha práctica se formularía con fines específicos sobre la planeación municipal: se convendría con los municipios la elaboración de un estudio con el cual se construyeran las bases para la formulación de un programa de inversiones o un plan de desarrollo.

Dicha práctica, ubicada en los últimos semestres de la carrera, bien puede revestir la for-

11 «Texto de la Ley de Reforma Urbana, Ley 09 de 1989, Artículo 10». Citado por: Giraldo Isaza, Favio. *Reforma Urbana y desarrollo social. Bogotá, Colombia. 1989. p. 129.*

ma de un taller de planeación municipal, en el cual se apliquen diversas técnicas de investigación económica transmitidas en el proceso de enseñanza-aprendizaje durante los semestre anteriores.

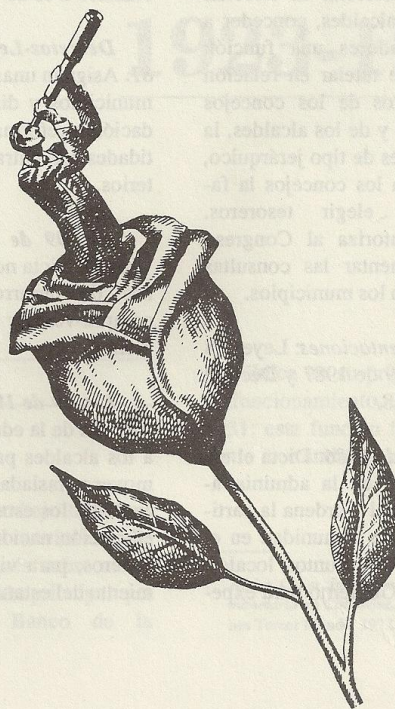
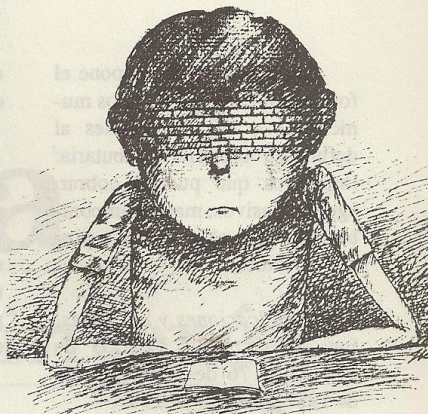
Conclusión

En el presente artículo se ha propuesto un análisis insumo-producto para abordar los elementos que habrán de caracterizar al economista como ciudadano y como profesional, aceptando que lo económico está inmerso en el ámbito social. Dicho análisis permite destacar la necesidad de que la universidad pública oriente la formación del economista en un grado significativo hacia el desempeño de labores en el sector público, al mismo tiempo que se anotó la evolución sufrida por este último en relación con los requerimientos de profesionales de la Economía.

La Descentralización Administrativa es entendida como el conjunto de tres elementos interrelacionados: reforma administrativa local, fortalecimiento fiscal y participación comunitaria. Los tres deben estar presentes en la formación de todo ciudadano, y entre ellos los dos primeros, pero con mayor énfasis el correspondiente al fortalecimiento fiscal, deben formar parte de la formación profesional del economista, debido a que son los

puntos más compatibles con su carrera.

La vinculación del economista al proceso de descentralización requiere, en primer lugar, de algunos ajustes en los programas académicos, de tal forma que se trascienda al ámbito regional y local en el conocimiento de la gestión pública. En segundo lugar, al economista se le debe formar con capacidad de crítica frente al proceso mencionado. Finalmente, como una actividad de proyección, se sugiere la posibilidad de realizar una práctica en planeación, de modo que los municipios resulten asistidos en el cumplimiento del principal reto que se les plantea.



Anexo: Colombia: principales normas sobre Descentralización Administrativa, fortalecimiento fiscal y participación comunitaria

Ley 14 de 1983. Dispone el fortalecimiento de los fiscos municipales y departamentales al definir su estructura tributaria: impuestos que pueden cobrar, agentes pasivos, materia imponible, base gravable, tarifas y procedimientos.

Modificaciones y adiciones: Ley 50 de 1984, Ley 55 de 1985, Ley 76 de 1987, Ley 43 de 1987 y Ley 09 de 1989.

El Acto Legislativo Número Uno de 1986. Reforma la Constitución al decretar la elección popular de alcaldes, conceder a los gobernadores una función simplemente tutelar en relación con los actos de los concejos municipales y de los alcaldes, la cual era antes de tipo jerárquico, y suprime a los concejos la facultad de elegir tesoreros. Además, autoriza al Congreso para reglamentar las consultas populares en los municipios.

Reglamentaciones: Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987 y Decreto 1001 de 1988.

Ley 11 de 1986. Dicta el estatuto básico de la administración municipal y ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Autoriza al Gobierno para expe-

dir el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986).

Ley 12 de 1986. Modifica la cesión del impuesto al valor agregado –IVA–. Establece los fines a los cuales deben destinarse los recursos cedidos a los municipios. Autoriza al Gobierno para dictar normas sobre Descentralización Administrativa.

Modificaciones, adiciones y reglamentaciones: Leyes 75 de 1986 y 43 de 1987, Decreto 2447 de 1987 y Acto Legislativo Número Dos de 1987.

Decretos-Leyes 77, 78, 80 y 81. Asignan unas funciones a los municipios y disponen la liquidación o reforma de algunas entidades descentralizadas y ministerios.

Ley 09 de 1989: Reforma Urbana. Dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes.

Ley 29 de 1989: Descentralización de la educación. Faculta a los alcaldes para nombrar, remover y trasladar el personal docente de los establecimientos de educación nacional; y a los personeros, para vigilar el cumplimiento del estatuto docente.