



TRANSFORMACIONES RECIENTES EN AMÉRICA LATINA: LA DESCENTRALIZACIÓN, MITO Y POTENCIA. EL CASO COLOMBIANO

Darío Restrepo

Este trabajo es una versión revisada y ampliada de una ponencia presentada en el seminario latinoamericano sobre: "Transformaciones recientes y tendencias de cambio del Estado en América Latina. La descentralización: mito y potencia", organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung y la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica. Centro de Estudios Democráticos para América Latina, Cedal. San José de Costa Rica, 8, 9 y 10 de noviembre de 1990.

Resumen

Restrepo, Darío, "Transformaciones recientes en América Latina: la descentralización, mito y potencia, el caso colombiano", Cuadernos de Economía, Vol. XI, Número 16, Bogotá, 1991, pp. 7-41.

En los últimos años se ha generalizado en América Latina el debate en torno a la descentralización. En este trabajo se aborda el problema con base en el análisis de las recientes transformaciones ocurridas en el escenario mundial. Se concluye que la descentralización coincide con la crisis del sistema económico mundial, desencadenada desde los años setenta, de cuyo seno surgen contratendencias y reestructuraciones: la transnacionalización del capital, la desnacionalización de la regulación estatal, la constitución de bloques regionales de integración económica y, en general, la internacionalización de la política bajo el imperio de proyectos de corte neoliberal. Es por esto que, lejos de ser analizada como una tendencia regional, la descentralización se define como una tendencia universal que responde a las nuevas transformaciones de los procesos de acumulación a escala mundial.

Abstract

In recent years the debate on decentralization has become widespread in Latin America. This paper treats the problem through an analysis of recent transformations that have occurred around the world. The conclusion is that decentralization coincides with the crisis of the international economic system that has emerged since the 1970s. This crisis produced counter-tendencies and restructurations such as the transnationalization of capital, the denationalization of state regulation, the formation of regional blocks for economic integration, and in general, the internationalization of policy beneath the rubric of neoliberal projects. Thus, rather than analysing decentralization as a regional tendency, it is defined as a universal tendency that responds to new transformations of the accumulation process on an international scale.

LA REESTRUCTURACIÓN DEL ORDEN: LO TRANSITORIO Y LO PERENNE

En los últimos años se ha generalizado en América Latina la conciencia de estar asistiendo a transformaciones en todos los ámbitos:

1. En lo económico la deuda externa agobia a los países de América Latina y los convierte en exportadores de capital hacia los países capitalistas avanzados. Índices crecientes de los presupuestos nacionales son desviados de toda finalidad productiva, comprometiendo las posibilidades de crecimiento económico y amenazando con mantener la región en la depresión. Las políticas públicas en gasto social, la participación de los ingresos de los trabajadores en la repartición general de la riqueza, la extensión de la infraestructura productiva, los planes de empleo y el apoyo a las pequeñas y medianas unidades productivas son los sectores más afectados por la precariedad de recursos. Bajo la consigna de combatir el déficit fiscal se vienen dando procesos de privatización de las empresas estatales, reducción del empleo público y aumento de la capacidad recaudadora de los Estados mediante los impuestos indirectos, retenciones en la fuente a la clase trabajadora y la universalización de las actividades susceptibles de imposición. Los planes de 'ajuste' sugeridos, impuestos o libremente acatados por los diversos gobiernos bajo la tutoría de los organismos crediticios internacionales, no sólo buscan honrar el pago de la deuda. El volcamiento de los principales recursos del país, la infraestructura física y productiva hacia los sectores que compiten en el mercado internacional señalan el vuelco de los modelos de desarrollo en América Latina. La "apertura económica" dispone también la permeabilidad de los mercados nacio-

nales a la inversión del capital extranjero en los principales sectores productivos, lo que supone la adopción de políticas de desregulación y desmonte de todo aquello que impida esta transnacionalización de los espacios nacionales. De tal manera, parece configurarse en la región una cadena que liga la deuda externa con las políticas de ajuste y la apertura económica. Se transforman para ello las políticas públicas y el tejido productivo en cada país.

2. Indudablemente, la disociación analítica entre la política y la economía, la política macroeconómica y la organicidad de los aparatos públicos es cosa bien difícil de mantener en la actualidad. En efecto, los procesos de ajuste productivo vienen acompañados de reformas administrativas que comprometen diferencialmente buena parte de los aparatos del Estado. La modernización institucional y administrativa es el nombre genérico que se le da a procesos de reforma del Estado en curso, algunas veces inmersos dentro de procesos constituyentes. La descentralización funcional hacia las localidades de la gestión y financiación de los servicios públicos, de la infraestructura local y en general de las políticas ligadas a la reproducción de la fuerza laboral es un componente importante de la modernización administrativa del Estado. Es de sospechar que la nueva territorialidad de la política estatal y de los aparatos públicos tiene relación con la nueva distribución espacial de la acumulación del capital.

3. En lo social asistimos a un derrumbe parcial de la clase obrera como fuerza política y aglutinadora de procesos sociales alternativos. El crecimiento de la fuerza laboral ligada al sector llamado informal y a las labores de servicios en general, además de las formas de contratación por tiempos parciales y la tendencia de las empresas a la subcontratación, han contribuido a cambiar la composición y las formas de organización del trabajo. Concomitantemente surgen nuevas prácticas sociales bajo el calificativo genérico de nuevos movimientos sociales.

En la otra orilla, los grupos económicos dominantes consolidan procesos de fusión transnacional. Esta fusión se da sobre la base de la transnacionalización del capital productivo, financiero y comercial; las facilidades de la época para la movilidad del capital entre y dentro de los países amén de las políticas de flexibilidad laboral y desmonte de las regulaciones 'nacionalistas'. De tal manera los sectores punta que marcan la dinámica de la acumulación realizan una progresiva desterrito-

rialización del capital según Carlos A. de Mattos, a través de una progresiva **trans-sectorialización y trans-regionalización del capital**. Los sectores capitalistas subordinados cuya base de acumulación es sectorial y local tienden a debilitarse, así como las formas gremiales y los canales político-corporativos y político-representativos a través de los cuales ellos influyen la política económica en cada país.

4. En la década de los ochenta y comienzos de los noventa se vienen dando grandes transformaciones en los regímenes políticos: derrumbe de las dictaduras y retorno a los gobiernos civiles y a la práctica partidista en el Cono Sur; inestabilidad de los regímenes de 'democracia restringida' (unipartidista -el PRI mexicano- o bipartidista -el Frente Nacional colombiano-); novedosos procesos de paz entre actores antaño considerados irreconciliables; una revolución socialista y la involución de ésta una década después.

A la par surgen en la región nuevas prácticas, demandas y ofertas políticas articuladas en torno a la participación, las consultas y plebiscitos, la cogestión de servicios entre el Estado y la comunidad, la descentralización política y administrativa.

En medio de una gran diversidad, dos tensores parecen atravesar el nuevo constitucionalismo y las reformas del Estado latinoamericano. La llamada democratización de los regímenes políticos y el surgimiento de un nuevo período de regulación estatal. La coincidencia en América Latina entre el fin de la era neokeynsiana y el comienzo de una época neoliberal, con los cambios en los regímenes políticos está aún por debatirse sistemáticamente. Hasta ahora, el debate se centra primordialmente en advertir los límites que la racionalidad económica neoliberal puede imponer a los procesos de democratización¹. La democratización política sería socialmente aperturista e incluyente y el ajuste económico, regresivo y socialmente excluyente. No olvidemos, sin embargo, que lo contradictorio es la expresión inmediata de una unidad conflictiva superior en donde sus compo-

1 Fernando Calderón y Mario dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", conclusiones del proyecto regional PNUD-Unesco-Clacso, RLA 86/001, *Crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad/economía*, Buenos Aires, Argentina, 16 y 17 de abril de 1990.

nentes se anudan complementariamente. Es decir, debemos preguntarnos sobre la profunda unidad existente entre las transformaciones en las relaciones productivas y por tanto en el Estado y la sociedad, y el surgimiento de nuevas expresiones de la política bajo formas públicas y privadas. En otras palabras, la "democratización" debe considerarse como forma política emergente con la reestructuración del Estado inducida en América Latina a través de las políticas de ajuste y modernización.

5. Sabemos que los procesos de transnacionalización económica, la involución de los países socialistas hacia las reglas del mercado capitalista, el desprestigio del marxismo y el triunfo ideológico del neoliberalismo crean una atmósfera general que incide sobre la realidad en cada país y sobre los diferentes actores sociales constituyendo un telón de fondo que tiende a unificar un sentido global a los procesos en curso.

La simultaneidad y profundidad de estas transformaciones nos lleva a creer que estamos asistiendo al derrumbe de una época histórica y al surgimiento de otra. Claro está que sentido y proceso global no significa ausencia de contradicciones, juego de múltiples racionalidades en diferentes escenarios, alternativas y potencialidades diversas. La unicidad del sentido hace más bien referencia a un nuevo complejo de articulaciones, al desprendimiento de los lazos pasados y al surgimiento de nuevas maneras de regulación entre lo interno y lo externo, el Estado y la sociedad civil, en torno a nudos predominantes de articulación.

Esta sospecha o preconciencia invita a la superación de la insularidad en el debate sobre la descentralización. Insostenible se vuelve su explicación predominantemente a partir de causas y actores nacionales. Insuficiente, también, considerar la descentralización como una racionalidad autocontenida. Esto es, con contenidos supuestamente instrumentales, ahistóricos, unívocos y endógenos.

Existe gran dificultad para distinguir los fenómenos coyunturales a través de los cuales aparece la crisis del viejo orden, de las tendencias estructurales emergentes en el nuevo. Más aún, está apenas empezando el debate sobre el sentido global de las relaciones entre lo que se ha convenido en llamar proceso de "modernización del Estado", con los procesos de "democratización del régimen político" y el "ajuste productivo mundial".

En este momento de transición es inevitable la sobrevaloración de las explicaciones a partir de la desregulación y de los mecanismos extraordinarios propios de una época de incertidumbre, de cambios vertiginosos y de crisis, por sobre la aprehensión de las nuevas articulaciones emergentes.

Las lecturas del proceso van desde la escenificación del apocalipsis hasta la apología de la redención, pasando por aquellos que pregonan que ¡aquí no ha pasado nada! Se tiende así a sobrevalorar actores, causas y racionalidades específicas. En ello es inevitable estar influenciado por el conocimiento de una o varias realidades nacionales y por la óptica disciplinaria y política del investigador, en la formulación de lo que creemos son los rasgos comunes del proceso en América Latina. Sin embargo, reducirse a la descripción de los procesos nacionales tampoco es una solución de aproximación, sobre todo porque estas tramas específicas no pueden entenderse sin relación a cambios más universales en los Estados de América Latina y en los procesos de acumulación a escala mundial y regional.

Lo transitorio participa de lo inacabado. De lo que todavía no se muestra con claridad. De lo que no llega aún a anudarse de manera estable configurando un nuevo orden. Lo transitorio invoca entonces el tiempo desde tres perspectivas: El **azar** en la multiplicidad de combinaciones posibles entre formas del Estado, regímenes políticos y configuraciones económicas. La **necesidad** en la emergencia de un nuevo orden de regulación entre el Estado, la economía, la sociedad y las formas políticas. La **voluntad de poder** inscrita en la realidad producto de las acciones de los diversos actores sociales.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: LO DIVERSO Y LO COMÚN

El proceso de descentralización se presenta como una tendencia universal en el continente y más allá de él. Sin embargo, al mirar más de cerca, es un proceso altamente heterogéneo.

Se combinan, con énfasis y de manera diferente en cada país, procesos de descentralización, de desconcentración y de delegación. Particulares y variadas son las relaciones entre los aspectos y propósitos políticos,

administrativos y económicos en los procesos en curso. La articulación entre estos aspectos rompe cualquier voluntad de jerarquización y periodización histórica única en el continente, dada la variedad en los tiempos y las combinaciones específicas que se tejen. Igualmente, diferentes son los tiempos en la relación entre descentralización administrativa y de recursos, procesos políticos, estrategias de ajuste y apertura al mercado mundial.

Todas estas especificidades en los procesos de descentralización parecen no negar un movimiento de conjunto hacia el surgimiento de nuevas formas de regulación y articulación entre el Estado, la economía, la sociedad y la política, en donde lo espacial es un referente fundamental.

Una primera conclusión se impone desde la perspectiva política. El proceso de descentralización atraviesa los regímenes y las situaciones políticas más diversas: dictaduras militares, transiciones hacia gobiernos civiles, situaciones de multipolaridad en los enfrentamientos y de derrumbe parcial del Estado, países en guerra civil, regímenes socialistas, etc. Por lo tanto, es inconsecuente afirmar que el proceso de descentralización articula un solo proyecto político o que es el patrimonio exclusivo de una corriente política única. También es factible afirmar que el proceso de descentralización pueda modificar su contenido y potencialidad política en un país, cambiar las principales coordenadas de la situación política nacional. En tercer lugar, es conveniente considerar como una reducción irreal la dicotomía entre autoritarismo y democracia a partir de la vigencia del sistema electoral y de partidos y de la existencia de mecanismos de descentralización política y participación ciudadana. La apertura de mecanismos de participación política, la "permeabilidad" del régimen a la organización de masas, el sistema electoral y de partidos no es necesariamente contradictorio con los rasgos autoritarios y bonapartistas predominantes. Importa fundamentalmente en esta discusión saber si la nueva valorización de los actores políticos y sociales incide sobre los aspectos fundamentales del poder.

Lo anterior no significa que el proceso de descentralización es indiferente y deja incólumes los regímenes políticos. Por el contrario, tiene incidencias profundas sobre la expresión política de la sociedad. Nuevas **prácticas, lugares y actores** parecen cobrar presencia a través de la descentralización, independientemente de saber si ésta genera dichos cambios o resulta de ellos.

Entre las nuevas prácticas políticas propulsadas mediante la descentralización podemos reseñar la **práctica participativa**, la **práctica consultiva** y la **práctica directa**².

Por otra parte, asistimos a una redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, dentro de la cual el aspecto espacial ocupa un lugar central. Se transfieren a las localidades competencias antaño de orden nacional. Concomitantemente, se refuerzan como lugares de recepción de recursos, prelevación de recaudos y lugares ordenadores del gasto. El reforzamiento de las competencias políticas del nivel local y los novedosos mecanismos de participación comunitaria en la gestión de servicios y en la financiación y administración del desarrollo completan el renacer de lo local. Lo territorial, y no únicamente lo sectorial, cobra una nueva vigencia en tanto espacio de producción del valor, criterio para la administración de servicios y la formulación de políticas e instancia privilegiada para los procesos de concertación, dominación o democratización.

Por último, al lado de las expresiones sociales de base gremial y sectorial, cobran fuerza los llamados **nuevos movimientos sociales**, erigidos sobre bases cívicas, locales o regionales, culturales y étnicas. Son movimientos que se articulan alrededor de reivindicaciones por servicios, infraestructura y vinculación al mercado, por sobre la repartición del excedente económico en forma de salario o condiciones de trabajo en la unidad productiva. Emerge una nueva espacialidad y una nueva lógica de la organización social. Ésta va de la unidad productiva,

2 Preferimos utilizar aquí el término de práctica política para calificar formas de expresión diferentes en vez de considerar todas esas formas expresiones diferentes de la democracia, como usualmente se hace. En efecto, solo confusión genera hablar de **democracia participativa** o de **democracia directa** puesto que supone la inserción de la práctica participativa o directa dentro de un régimen democrático, lo cual no siempre es el caso. Los regímenes totalitarios son, por excelencia, regímenes de masas y, por tanto, han sido aquellos que mayormente han desarrollado las prácticas participativas. La "**democracia**" **directa** es bien cuestionada cuando ella no es más que la estrategia de los sectores dominantes por preservar, mediante vías de facto, un tambaleante equilibrio institucional de dominación. La **práctica participativa** como estrategia autoritaria y la **práctica directa** como expresión de dominación parainstitucional no son infortunadamente casos de la historia universal, sino realidades presentes en América Latina hoy día.

lo sectorial y el lugar de clase en la producción, hacia lo territorial, el mercado en general y lo cultural.

La variabilidad en los procesos de descentralización y los rasgos políticos comunes nos invitan a señalar la búsqueda de nuevos mecanismos de legitimación política como una línea de fuerza común en el proceso de reestructuración. Esta legitimación no implica un contenido único, pues puede participar de un proyecto autoritario, de la consolidación de regímenes civiles, de una apertura democrática, de una estrategia de guerra o de paz o de la consolidación del socialismo.

Otro rasgo común en el proceso de descentralización tiene que ver con los procesos de ajuste productivo, las políticas para combatir los déficit públicos y el desmonte del llamado Estado benefactor o Estado patrimonial responsable de la reproducción de la fuerza laboral ligada a la relación salarial.

La descentralización está siendo utilizada como mecanismo para responsabilizar a los entes territoriales y las empresas estatales en la financiación de las políticas públicas. Se busca así desconcentrar la presión sobre el Gobierno y el presupuesto central en la prestación de servicios e incentivar la captación de recursos propios por los entes territoriales y las empresas descentralizadas.

Además, los pasos hacia la autonomía territorial y empresarial obligan, por problemas presupuestales, a la contratación, delegación o cogestión de las políticas públicas con el sector privado y las organizaciones de la comunidad.

De igual manera, la descentralización de los servicios públicos, de la infraestructura física local y de la responsabilidad en la reproducción de la fuerza de trabajo obligan a ajustar los presupuestos y los programas municipales y empresariales a la potencialidad de los mercados locales y al estado financiero real. De tal manera, se propugna por una correspondencia estrecha entre el gasto público y los recaudos reales obtenidos, mediante la elaboración de la política pública para su ejecución en las condiciones específicas de los mercados locales.

Desde el nivel central, la descentralización de las responsabilidades financieras a cada nivel territorial y empresarial, busca dotar el presupuesto nacional de mecanismos de control mediante la exigencia de programas reales de ejecución que deben acompañarse de la presentación de un presupuesto equilibrado. Así, el control a las políticas públicas y la corrección de los errores de gestión deben ser más fácil-

mente combatidos, evitando los efectos malévolos sobre el conjunto de la política pública derivados de la concentración de responsabilidades a nivel central. Igualmente, se pretende así combatir las rigideces propias de los gastos con destinación específica y recuperar la discrecionalidad en el manejo presupuestal altamente comprometida por una serie de rigideces financieras y procedimentales.

La descentralización de la "planeación" busca superar la repartición presupuestal preferencialmente sectorial, uninormativa y concentrada en los proyectos nacionales estratégicos. Alternativamente, se propende por el rescate de las potencialidades de los mercados regionales acomodando parcialmente el sistema de planeación a los agentes y recursos económicos territoriales a través de una planeación espacialmente flexible.

La descentralización de los servicios públicos, de la responsabilidad sobre la infraestructura local, la reproducción de la fuerza laboral y la planeación, buscan articular las instituciones y las políticas públicas a escala espacial. La intervención estatal sería así **estratégica** y **situacional**, pretendiendo acomodarse lo más estrechamente posible a las señales y potencialidades de los mercados locales.

Por todo ello, razón no les falta a los científicos sociales que caracterizan el proceso de descentralización administrativa, fiscal y política como instrumento de la doctrina neoliberal. Incluimos también la descentralización política y la participación ciudadana dentro de la estrategia neoliberal, pues son los mecanismos para responsabilizar política, gerencial y financieramente a las comunidades locales y los usufructuarios de las políticas públicas, en la reproducción de la fuerza de trabajo y, en general, en el nuevo esquema de relaciones entre el Estado y la sociedad.

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: UNA RELACIÓN ABIERTA

Impacta la similitud de los discursos con los cuales se justifica el proceso de descentralización contrastado con las especificidades de los procesos en cada país y su relación con las políticas económicas de corte neoliberal. Dichos discursos no son únicamente producidos por los impulsores oficiales de la descentralización, sino, además, compartidos por un gran número de académicos y buena parte de la "opinión pública" de cada país. Los ideólogos de la descentralización resaltan el

hecho de que la fase anterior de regulación se caracterizó por implementar un modelo centralista de desarrollo en lo político, lo administrativo y lo económico. A causa de éste se violaron las especificidades locales no consultadas en la elaboración de la política nacional ni local. El centralismo administrativo expolió a los ciudadanos de la participación en la administración de los servicios por ellos pagados. El manejo centralista de los recursos nacionales privilegió a las grandes urbes y sectores productivos específicos situados generalmente en enclaves regionales. De tal manera, la estructura centralista es presentada como la gran culpable 1) de la inaccesibilidad de la política al común de los ciudadanos; 2) del abismo entre los administradores y los administrados, causa de corrupción e ineficiencia; 3) generadora de la marginalidad de las mayorías nacionales desatendidas por la presencia estatal; y 4) propulsora del despilfarro de recursos naturales y humanos de las regiones no integradas a las prioridades estratégicas nacionales.

El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, por el contrario, inauguraría una aproximación entre el ciudadano y la política, entre los administrados y los administradores y potenciaría el desarrollo económico de las localidades olvidadas por el modelo centralista anterior. La descentralización, endógenamente, estaría entonces inspirada en los más nobles propósitos de desarrollo espacial integral y democrático³.

-
- 3 Una de las razones de peso para la asimilación entre descentralización y democracia en América Latina es que los regímenes militares requirieron de un orden central y jerarquizado de control de la población en todo el territorio. La coincidencia entre el derrumbe de las dictaduras y los procesos de descentralización cargan estos últimos de una potencialidad democratizante supuestamente inherente e inequívoca. Sin embargo, la larga resistencia del general Pinochet llevó a esta dictadura a sumirse en la nueva época del capitalismo en la cual las formas descentralistas de la administración pública, la regionalización de la planeación, los procesos de municipalización y la participación ciudadana entran en boga. Toda vez, el proceso de descentralización de Pinochet fragmentó las demandas y las alternativas populares y realizó la integración vertical de los ciudadanos al Estado sobre la imagen jerarquizada y autoritaria del aparato militar. También ayudó a desmontar las rigideces que impedían la asignación territorial de recursos en favor de los naturales beneficiarios de la regulación por el mercado. El aumento de los desequilibrios regionales e intrarregionales, el empobrecimiento de la mayoría de la población y la consolidación del régimen autoritario fueron el resultado instrumentalizado por la descentralización chilena.

Según esta visión, la democracia es inherente al proceso de descentralización, así como la voluntad de desarrollo local con participación resolutive de las comunidades allí residentes. La democracia estaría dada por una forma de organización del Estado excluyendo de su definición el contenido social del poder que se ejerce bajo estas nuevas formas públicas. En este caso, la democracia consiste en la manera como está organizada la administración pública, en la repartición de funciones y transferencias presupuestales entre los órdenes territoriales y en los lugares de representación y participación ciudadana en la cosa pública. La democracia se mediría por la localización del poder en el espacio institucional más próximo al ciudadano. El municipio y el "poder local" serían sinónimos del poder democrático.

Seis comentarios problematizan esta hipótesis.

1. El "fetichismo institucional". Es decir la creencia según la cual los problemas de la marginalidad, la pobreza y la antidemocracia son el resultado de una mala organización estatal y de erróneas orientaciones económicas. La salida a la crisis consistiría en encontrar la buena forma de organización pública y la buena política económica. Se presume que este cambio normativo e institucional puede tener incidencias contundentes sobre el desarrollo, sin necesidad de modificar las relaciones productivas y de poder en la sociedad y el Estado.

2. Se reduce la democracia a una cuestión de "formas de organización pública". El régimen centralizado sería ineficiente y antidemocrático. El régimen descentralizado sería económica y administrativamente eficiente y políticamente democrático. Esta argumentación supone definir la democracia excluyendo de ella el contenido social del poder sobre el cual se ejerce. Se trata precisamente de reducir la democracia a una cuestión de forma. Se obvia el análisis sobre la orientación social de la administración, de las políticas públicas y de los recursos. Se descarta el estudio sobre el poder real en la sociedad y en lo local a través de las diferentes formas estatales. Sin embargo, el poder no es local o regional sino nacional, como espacio en el cual se tejen las relaciones sociales de producción dominantes que irrigan y subordinan todos los espacios territoriales. El poder no es el de una forma institucional sino el de un conjunto de relaciones políticas y sociales que se dotan de un aparataje institucional en el ejercicio de su dominación, ya sea bajo una forma centralista o descentralizada. Lo que hay que explicar entorces es la combinación entre la forma centralista del Estado y

la centralización y concentración social de la riqueza en la fase precedente. Analizar las causas que conllevan la reestructuración de las formas del Estado y de los procesos productivos y de valorización, dentro de las cuales se perfila un proyecto de acumulación socialmente concentrado y espacialmente descentralizado.

3. Se asimila el "poder local" como opuesto al "poder central", siendo la descentralización, sus leyes y decretos reglamentarios impulsados precisamente desde el nivel central y muy marginalmente resultado de las presiones de las localidades.

4. Se presume al "poder local como el poder popular", como si en las localidades y en las grandes metrópolis no existieran "centros" y "periferias" y diferenciaciones sociales. Como si en la historia y el presente de América Latina el clientelismo, el gamonalato y el paternalismo en tanto práctica política no reinaran más cómodamente a nivel local que sobre asuntos nacionales.

5. Se presumen las transferencias de recursos del orden nacional al local como concreción misma de "políticas redistributivas". Esta asimilación se debe a la creencia en que lo espacial es socialmente homogéneo y, en ello, lo central es lo oligárquico y lo local lo popular. Como si los lugares en donde mayormente se concentran la inversión pública, el crédito, la infraestructura física, productiva y de servicios no fueran también aquellos en donde existe la mayor concentración de miseria. Como si en la periferia de las metrópolis todos fueran pobres y no existiera la gran concentración sobre la propiedad de la tierra.

Algunos analistas más críticos alimentan la idea según la cual la descentralización de competencias y recursos hacia lo local "facilita necesariamente" la lucha por la redistribución de la riqueza.

6. Por último, algunos teóricos del desarrollo regional ven en la descentralización en curso la concreción, al fin, del necesario "desarrollo espacial integral" en favor de los sectores populares. La autonomía local sería la condición para este desarrollo integral, ya que las políticas de autonomía administrativa y fiscal, aun cuando estuvieran acompañadas por mayorías políticas populares en las localidades, están lejos de poder conducir al desarrollo integral deseado. La escasez de recursos en la inmensa mayoría de las localidades

latinoamericanas obliga contraponer a la estrategia de la autonomía del "sálvese quien pueda" una estrategia nacional de transferencia de recursos de las clases, los sectores productivos y las regiones más desarrolladas, hacia los sectores más deprimidos. Esta posibilidad depende en mayor medida de procesos políticos a escala nacional más que de la conquista de los espacios locales. En efecto, la realidad local no es tanto el resultado del atraso y del olvido, sino del propio desarrollo desigual y combinado del capitalismo en la fase precedente. La concentración y centralización de recursos y el capitalismo de enclave se han encargado de generar las grandes diferenciaciones espaciales del desarrollo sobre la base de la natural heterogeneidad regional. El cambio de esta situación no se logra a partir de políticas sociales compensatorias, sino mediante un cambio radical en el modelo y las relaciones productivas.

Por otra parte, es popular también la tesis que relaciona la descentralización política con la "apertura del Estado" a la participación de los nuevos movimientos sociales en la definición de políticas. Dicha apertura, por vocación o resultado, se presume hace parte de procesos de democratización.

Al respecto, lo primero que resalta de la situación continental es la no incidencia directa de los nuevos movimientos sociales como actores causales de la descentralización en la mayoría de los países. La nueva fase de acumulación de capital genera espacios de mediación político-administrativos que en algunos casos aparecen como presión de movimientos sociales, en otros no. En todos los casos, la descentralización político-administrativa hace parte de los mecanismos a través de los cuales se está redefiniendo la regulación estatal de la fuerza laboral.

En este sentido, es menester distinguir los viejos de los nuevos movimientos sociales. La clase obrera y los trabajadores del Estado rechazan la disminución de sus efectivos tras el desmonte de las empresas públicas nacionales transferidas a las localidades. En términos generales, todo paso hacia la descentralización de la regulación social (educación, pactos laborales, servicios públicos, aparatos del Estado) enfrenta la fuerza de trabajo que se erigió alrededor de las formas estatales precedentes. Por el contrario, los movimientos sociales de nuevo tipo han manifestado mayor interés en la descentralización político-administrativa y las nuevas válvulas de participación comunitaria implementadas por las reformas en curso. Éstas se construyen parcialmente como iné-

ditos mecanismos de negociación e institucionalización de los nuevos movimientos sociales. Así mismo, los nuevos actores sociales son los más férreos opositores del carácter tutelar, inducido y mezquino de la participación y la autonomía política ofrecida desde el Estado. La participación en cuestión es en tanto usuarios y pobladores contribuyentes que deben cofinanciar los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Dos consideraciones concluyen las críticas aquí expuestas.

Primero, la ausencia de relación entre la evolución de los procesos productivos con las formas y funciones asumidas por el Estado. Los requerimientos para la acumulación de capital están estrechamente ligados a las formas de intermediación entre los aparatos públicos, la economía y la espacialidad. El olvido de esta relación lleva a cargar de contenidos deseables un proceso que quizás, por la acción conflictiva de los sectores democráticos, pueda concretarse, pero que en la actualidad está conducido por políticas extrañas a esta voluntad.

Segundo, en términos generales, la ideología descentralista supone la descentralización de servicios, de recursos y la participación ciudadana a nivel local como la transferencia del poder social y político hacia los sectores populares.

La descentralización por ella misma está lejos de implicar tales transformaciones. En el debate sobre la democracia, escudriñar el contenido histórico de la forma política descentralista supone fundamentalmente resolver en cada país los siguientes interrogantes:

- ¿Qué se descentraliza y qué permanece centralizado?
- ¿Quién y cómo se decide esto?
- ¿Quién tiene derecho a participar en las instancias descentralizadas y cómo se da el sistema de delegación?
- ¿A qué tipo de instancias se convoca la participación ciudadana (empresas públicas, administración política, decisiones de política)?
- ¿En qué orden institucional se circunscribe la descentralización y la participación ciudadana (nacional, regional, local)?
- ¿Qué competencias se descentralizan (decisiones, administración, evaluaciones, control)?
- ¿Cuáles son las prerrogativas a las que da derecho la participación (consultivas, decisionales)?
- ¿Cuáles son los aspectos que se descentralizan y se abren a la participación ciudadana (estructura administrativa, planes de desa-

rollo, programas de empleo, reforma agraria, impuestos, política social, fiscalización de la administración pública y de los funcionarios y representantes políticos)?

DESCENTRALIZACIÓN, CENTRALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN: TRES ESLABONES DE UNA MISMA CADENA

Los procesos de descentralización en cada país no sólo dejan incólume parte de los aparatos, de las instancias y de las decisiones en materia económica, social y política. Además se acompañan de un intento de hipercentralización de la política financiera puesto que ésta está llamada a ser la garante suprema del equilibrio fiscal que debe someter toda la política económica. Después de todo, el proceso de descentralización aparece como una estrategia fiscal del Estado central y no como la "insurgencia de las provincias" contra el Estado nacional. Incluso, las funciones materia de descentralización y autonomía regional están inmersas en una maraña de intermediaciones entre el nivel nacional y el local construyendo complejos (y no siempre ordenados) mecanismos de tutoría.

El momento de la descentralización es también, en los países de América Latina y Europa, el momento de la crisis prolongada del sistema económico desencadenada desde mediados de los años setenta. Del seno mismo de la crisis surgen una serie de contratendencias y reestructuraciones del sistema en su conjunto. La más notoria de estas tendencias es la propulsión hacia la transnacionalización del capital, la desnacionalización de la regulación estatal y la constitución de bloques regionales de integración económica.

La transnacionalización del capital se da bajo sus formas productiva, financiera y comercial. Existe una tendencia del sistema que se hace más fuerte en este momento hacia su constitución como un solo sistema de acumulación mundial dividido en grandes bloques económicos. Son el mercado mundial y, en él, los imperativos de los principales grupos transnacionalizados los que deben señalar la mejor asignación de los recursos en cada país.

Para alcanzar este fin asistimos a una internacionalización de la política económica bajo el imperio de las políticas de inspiración neoliberal. Igualmente, asistimos a rasgos transnacionalizados en las reformas a los aparatos públicos y a los criterios de desarrollo institucional.

De tal manera, el espacio nacional como lugar privilegiado de la acumulación y, por tanto, de la distribución de recursos con una lógica nacional se encuentra altamente cuestionado. La asignación de recursos en cada país y el sistema productivo en general deben guiarse por la transnacionalización de los procesos productivos, los patrones de consumo y la competencia a nivel mundial. En este sentido, los procesos de descentralización hacen parte de la transnacionalización de la reestructuración de los Estados y de la política económica. La descentralización es un proceso transnacionalizado.

Como vimos más arriba, el proceso de descentralización se presenta como una estrategia para combatir los déficit públicos; para privatizar parte de las funciones antes asumidas por el Estado y para incorporar los criterios de la empresa privada en las empresas públicas; para ajustar la intervención del Estado a las señales del mercado, adecuando los gastos a los recaudos y los servicios públicos a los precios reales (considerando éstos como los precios en el mercado mundial). La descentralización hace parte del desmonte de la regulación de la "era neokeynesiana" a través del paso de las políticas de demanda hacia políticas de carácter ofertista.

En el trabajo "Nueva fase de acumulación de capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales"⁴ presentamos los dos ejes fundamentales del ajuste estructural de las economías nacionales en este contexto.

Por una parte se encuentra la reestructuración del sistema productivo nacional hacia su inserción en el mercado mundial. Cada país debe incorporar las pautas de producción y consumo dominantes a nivel internacional para obtener la mejor asignación de recursos posible. Esto se traduce en la especialización productiva según el principio de las

4 Darío Restrepo Botero, "Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales", en Pedro Medellín Torres, (compilador), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Edición Fescol, 1989.

ventajas comparativas, el abandono de los sectores protegidos y la apertura de las fronteras a la libre importación y exportación de capital, bienes y servicios. Las políticas de "ajuste" están inspiradas en la universalización de las condiciones de la libre competencia mundial de tal suerte que, en últimas, es la inserción al sistema productivo transnacionalizado, el mercado mundial, el que debe determinar la asignación de los recursos nacionales.

Por otro lado, se encuentran las políticas tendientes a generalizar las condiciones para la extensión de las relaciones capitalistas en todo el espacio y los mercados nacionales. Los discursos de los diversos gobiernos acuerdan un lugar privilegiado dentro de los planes y estrategias de desarrollo a los millones de personas que subsisten al margen de las relaciones salariales. Se realizan inversiones en infraestructura, servicios, asesoría técnica, crédito, cuyo propósito es la integración de los informales y de las masas agrarias a la producción, circulación y consumo de bienes y servicios en el mercado. Estos planes hacen parte de un paquete de políticas ofertistas a través de las cuales se busca generar y ampliar los espacios productivos del valor. Para ello se requiere de la "autonomía" y la "descentralización" regional o sea de la permeabilidad de las políticas públicas (planeación, inversión, control, desarrollo institucional) a las señales de los mercados locales (ingresos, necesidades, agentes económicos, recursos naturales).

Siendo la prioridad actual el ajuste fiscal y la transnacionalización de los espacios nacionales, mayor consideración reciben las estrategias aperturistas que la extensión de las políticas ofertistas en todo el territorio.

La universalización de las condiciones productivas para la extensión del capital y la especialización en la producción redefinen la articulación entre los diferentes lugares de la acumulación. Lo local, lo nacional y el espacio mundial son los tres momentos de una misma cadena. No existe oposición lógica entre la descentralización, la centralización y la transnacionalización de las economías y de las políticas públicas.

EL DISCURSO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: EL TRECHO DEL DICHO AL HECHO

El debate en torno al proceso de descentralización en amplios sectores de la sociedad colombiana ha girado en torno a cinco aspectos que

todavía hoy tienen vigencia: el proceso de paz, la apertura democrática, la racionalización del gasto público, el desarrollo regional y municipal y la construcción de un orden político y económico legitimado por amplias capas de la población.

1. Los antecedentes del debate sobre la pertinencia de adoptar medidas de descentralización administrativa, fiscal y de la planeación se remontan al gobierno liberal del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978). Sin embargo, el primer gran paquete de leyes y decretos de descentralización en Colombia fue adoptado bajo el gobierno conservador de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), en el marco de la llamada **Apertura Democrática** y de diálogo directo con el movimiento insurgente y los movimientos cívicos, de gran efervescencia desde la década del setenta y principios del ochenta. Es por ello que la intención del proceso descentralista aparece directamente ligada a la voluntad de consolidar un proceso de paz en el país. La elección popular de alcaldes se ofrece como compensación al movimiento insurgente para que abandone las armas y se vincule a la vida civil. El reforzamiento de los fiscos municipales y de las competencias administrativas, se dice, tiene como vocación darle la oportunidad de ser poder a un movimiento insurgente que se reproduce a escala local, gracias a la marginalidad de la presencia estatal en la mayoría del territorio nacional. Igualmente, la descentralización de la prestación de los servicios públicos, a los cuales se abre la posibilidad de participar a las **Ligas de Usuarios de Servicios**, parece tenderle la mano a los movimientos sociales locales que, en más del sesenta por ciento (60%) de los casos, entran en paros y marchas cívicas por reivindicaciones ligadas a los servicios públicos.

Sin embargo, las dos elecciones directas de los alcaldes municipales han sido el momento escogido para el paroxismo de la guerra sucia en contra de los sectores no vinculados a los partidos tradicionales, en especial contra la Unión Patriótica, movimiento surgido de los acuerdos entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Evidentemente, la violencia en Colombia no se reduce al enfrentamiento entre organizaciones guerrilleras con el gobierno nacional y los sectores parainstitucionales de defensa del orden establecido. Gigantescas contradicciones entre sectores emergentes (narcotraficantes, esmeralderos, contrabandistas, etc.) con la vieja oligarquía y sectores de la clase política explican gran parte de la violencia en Colombia. Toda vez, el

proceso de paz no ha pasado por la consolidación de la "democracia local", la cual, además, ha sido reiteradamente recortada en sus prerrogativas por los requerimientos de mantener el orden público. Las jefaturas militares para zonas de agudos enfrentamientos subordinan y recortan, en el territorio de su jurisdicción, las funciones de los alcaldes, de las empresas descentralizadas, de los administradores y funcionarios públicos y orientan el gasto público.

2. La descentralización de los servicios públicos y la apertura de la participación ciudadana en ellos a través de las Ligas de Usuarios se propusieron explícitamente para vincular los movimientos cívicos a su gestión. Las Juntas Administradoras Locales y las Consultas Locales se plantearon para vincular amplias masas ciudadanas en la gestión de asuntos municipales y en la decisión de políticas, respectivamente. La elección popular de alcaldes completaba la intención de permeabilizar el régimen a la participación institucional de la población, combatiendo la crónica abstención electoral.

La mayoría de los municipios colombianos no cuenta con la presencia de empresas prestatarias de servicios, por lo cual las Ligas de Usuarios como figura de participación tienen una incidencia exigua. Además, se previó que el alcalde cooptara los representantes de las Ligas de Usuarios que él considerara con mayor vocación de desarrollo social. Así, se abrieron las puertas a los sectores gremiales para que manejaran directamente las empresas públicas y se consolidó el clientelismo en el seno de las empresas estatales.

La figura de la Consulta Popular Municipal fue recientemente reglamentada. Sin embargo, no se le augura mucho dinamismo ya que ella prohíbe someter a consulta más de lo que permite. La estructura administrativa municipal, el presupuesto, los impuestos y la revocatoria del mandato a los alcaldes están expresamente prohibidos.

Las Juntas Administradoras Locales no tienen autonomía de gasto, no pueden generar empleo, tampoco pueden contratar y es discreción de los concejos municipales convocarlas. Hasta hoy dichas Juntas funcionan en una docena de municipios sobre 1.009 existentes.

Los partidos tradicionales, el Liberal y el Social Conservador, obtuvieron el 86% y el 92% de las alcaldías del país en las dos elecciones populares de alcaldes (1988, 1990). Este resultado está lejos de reflejar la realidad de los afectos políticos en Colombia, la pérdida de legiti-

dad de la clase política tradicional y la efervescencia de los movimientos sociales a escala local. Por el contrario, los resultados de las elecciones municipales demuestran que el bastión del clientelismo son las localidades.

La apertura del régimen a la expresión de otras fuerzas políticas se presenta mayormente a escala nacional, como lo demuestra la elección presidencial en favor del actual presidente de la República, César Gaviria, el voto por la Alianza Democrática M-19 y la derrota de los candidatos nacionales, de los "barones" electorales clientelistas. César Gaviria y Navarro Wolff fueron asimilados por la opinión pública como candidatos enemigos del clientelismo y de las prácticas políticas tradicionales.

La participación ciudadana en la cosa pública tiene mayor opción de expresión e incidencia en la Asamblea Nacional Constituyente que en el espacio de la "democracia local". La descentralización política y la participación ciudadana, pensada desde el Estado para institucionalizar y fragmentar a los movimientos sociales, no ha tenido el éxito esperado.

3. El componente fiscal de la reforma de descentralización es el que mayor desarrollo normativo ha recibido. Se demuestra así que el conjunto del proceso de descentralización debe obedecer a una racionalidad de control sobre las finanzas públicas. Ésta, a su vez, está siendo considerada primordialmente bajo la óptica del manejo monetario de las variables económicas y en relación con las prioridades impuestas por el ajuste estructural y la apertura económica.

En esta primera fase del proceso es mayor la carga de las transferencias ordenadas por la descentralización fiscal que el ahorro derivado por la delegación de ciertas funciones a los municipios. A término, se piensa revertir esta situación, clarificando responsabilidades de los entes territoriales, de las empresas públicas y de los usuarios de servicios en la financiación de las políticas públicas sin cargar el presupuesto nacional.

4. Definitivamente, los municipios de Colombia no tienen la capacidad en infraestructura física, económica, técnica e institucional para adelantar un proceso autónomo de desarrollo. El proceso de descentralización, habiendo sido predominantemente de servicios, no dota a los municipios de instrumentos adecuados para impulsar el desarrollo local y regional.

5. Todas estas limitaciones en el proceso de descentralización en Colombia no han disminuido considerablemente las expectativas que so-

bre él tienen los planificadores regionales, los técnicos estatales, gran parte de la opinión pública nacional y los activistas políticos voceros del pensamiento neoliberal, del desarrollo regional o los que impulsan una salida a la crisis desde los sectores populares. Por el contrario, ante el escenario de la Asamblea Nacional Constituyente sólo se oyeron las voces que recogiendo estas críticas proponían profundizar el proceso de descentralización hasta convertirlo en principio constitucional. La legitimación de un orden político en Colombia se empeña en pasar por un proceso profundo de descentralización política, de recursos, de la planeación y de la administración del desarrollo.

En ello reposa precisamente el carácter impositivo que la nueva fase de acumulación del capital tiene sobre la reestructuración del Estado y sobre las mediaciones entre éste, la economía y la sociedad. El conjunto de las estrategias políticas se determinan hacia una implementación particular de las nuevas articulaciones entre lo central y lo descentralizado. Dos estrategias globales y antagónicas se empiezan a discernir en la construcción del nuevo orden.

Por una parte, la descentralización es una estrategia que busca, en lo económico, el estímulo por parte del Estado a los espacios territoriales y a los sectores sociales más dinámicos en la generación de recursos propios. Se trata de una política inspirada en el criterio de **retribución**. La obligatoriedad de la socialización de los costos de la gestión pública y el recurso a la privatización resultan de la presión que la descentralización ejerce sobre los municipios a los cuales se les responsabiliza de los costos del desarrollo. Desde la descentralización administrativa se busca **contener las demandas** en prestación de servicios a la capacidad financiera y administrativa municipal, abriendo instancias de participación que responsabilicen a la población local respecto del grado de prestación de los servicios. Desde lo político, el propósito es doble. Por una parte, se trata de **desideologizar** las decisiones públicas y convertirlas en opciones de buena o mala gestión del desarrollo. Por otra, ensanchar la representatividad de las instituciones mediante la organización de la comunidad dentro de las instancias públicas y a partir de las políticas de gobierno. La participación comunitaria es concebida como la **extensión de los aparatos** del Estado en la sociedad en ámbitos públicos determinados desde el Estado. Éste considera al interlocutor social como un contratista individual y colectivo según su lugar de residencia y los servicios a los cuales tenga acceso.

Desde la orilla de las demandas y aspiraciones provenientes de los movimientos sociales y los pueblos y veredas colombianos, se perfila otro sentido estratégico mediante la descentralización. Para éstos, la descentralización en lo económico debe lograr una desconcentración del modelo de desarrollo que implique una política de **redistribución de la riqueza** hacia la población y las regiones más deprimidas. Desde lo administrativo, se plantea no tanto una desconcentración operativa de la función pública, sino la **desconcentración del poder social** sobre las decisiones y la gestión del desarrollo en el territorio. Desde lo político, la descentralización evoca la posibilidad de introducir el **control social sobre la política pública**. La participación ciudadana tiene como propósito la posibilidad de decidir, gerenciar, ejecutar y evaluar la gestión municipal y de los servicios y planes de desarrollo. Para ello, la participación no puede reducirse a la creación de interlocutores sociales específicos a cada política y ámbito público dinamizado por la reforma. La participación reclamada parte del reconocimiento de las organizaciones sociales existentes (movimiento campesino, obrero, comunal, vivendista, cívico y de mujeres), como representantes autónomos de la comunidad con derecho a participar en las decisiones de política y gestión que les competen.

Desde la óptica de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la primera estrategia busca estatizar la sociedad, en tanto la segunda pugna por la socialización del Estado. En éste como en otros momentos históricos, esta pugna entre sociedad civil y Estado es uno de los tensiones más dinámicos del cambio social. Las alternativas aquí expuestas no son más que un "modelo tipo" que simplifica unas relaciones contradictorias que no dejan de tener múltiples mecanismos de penetración.

6. En este debate falta integrar la inevitable relación entre la descentralización y la apertura económica. Con seguridad el futuro inmediato empezará a dar cuenta de ello.

LOS MOMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS PERSPECTIVAS

El debate original sobre la descentralización en Colombia se remonta a mediados de la década del setenta. Es la fase fiscal en la que se propone la descentralización administrativa, fiscal y de la planeación como un instrumento idóneo para combatir el déficit público e imprimirle eficiencia al sistema de captación de recursos y distribución del gasto nacional. El problema en este momento no es la democracia sino la presupuestación.

Como prolongación de esta discusión, en 1983 se refuerza la capacidad impositiva de los departamentos y municipios para combatir lo que se denomina "la pereza fiscal".

En un segundo momento se dio origen a la descentralización municipalista. Al municipio se le transfieren recursos, hasta el 50% de los recaudos totales del Impuesto al Valor Agregado, IVA. Es sujeto de la descentralización administrativa de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, de las competencias en infraestructura física y económica local y de las políticas de reproducción de la fuerza laboral. Igualmente se convierte en principio constitucional la elección popular de alcaldes municipales y se crean novedosas figuras de participación ciudadana a escala municipal. De tal manera, el discurso fiscalista se articula con la estrategia política de relegitimación del régimen modificando parcialmente los terrenos de la pugna entre autoritarismo y democracia.

En un tercer momento se da la descentralización de los sectores. El sector agropecuario, la educación y la salud. Cada sector se descentraliza a su manera sin consultar ni armonizarse con los otros. Se trata de una territorialización interna de los sectores sin vocación de articular un proyecto global por niveles espaciales. Es lo que podríamos denominar la fase tecnocrática del proceso de descentralización mediante la cual se busca adecuar las estructuras públicas a los espacios territoriales en los cuales ella actúa.

En la actualidad se discute la necesidad de reforzar los espacios intermedios entre la nación y el municipio (regiones, departamentos, provincias, comarcas) para la articulación de los sectores y el apoyo al proceso de descentralización municipal.

Como vemos entonces, no existe un solo discurso y momento de la descentralización en Colombia. Ésta no tiene una sola coherencia. Es un proceso que se va haciendo y tejiendo, al cual se le van sumando otras estrategias de variada índole y a tiempos diferentes. Como diría el epistemólogo Edgar Morin, la descentralización se organiza organizándose. Sin embargo, la pregunta es, ¿por qué precisamente se anudan las cosas caprichosamente pero, necesariamente, a través de ella?

La mayoría de las propuestas en materia de descentralización político-administrativa y de participación ciudadana tienen, en consecuencia, en mira el nivel municipal. Por consiguiente, es fácil presumir una falante legislativa cuyo sujeto sean los departamentos y la nación. No sólo como instancias de apoyo, dirección y tutoría sobre los municipios, sino pensados en tanto espacios de desarrollo propios. En ellos se juegan relaciones políticas, planes estratégicos de desarrollo, gestión institucional y demandas sociales. El concepto de la descentralización y la participación ciudadana en la gestión institucional, las decisiones políticas y la administración pública no tienen por qué reducirse al orden municipal. Más aún, cuando las decisiones tomadas a nivel departamental y en el orden central tienen una mayor incidencia sobre el municipio que las propias iniciativas locales.

Si bien hasta la fecha el proceso de descentralización puede seguir siendo calificado de municipalista, paradójicamente, lejos estamos de considerar la reforma como benéfica para la mayoría de los municipios del país. La reforma carece de una visión territorial del Estado, habiendo legislado para un municipio 'tipo' que no se compadece con la mayoría de ellos.

La descentralización fiscal consiste en la cesión del 50% del IVA a los municipios. La clave de repartición es preferencialmente poblacional. Se penalizan así los municipios pequeños que suelen ser los más pobres y expulsadores de población. Se ignoran las necesidades y potencialidades socioeconómicas para la cesión del IVA.

Igualmente, en virtud de la descentralización administrativa se transfiere a todos los municipios por igual una serie de competencias presumiendo una uniformidad y capacidades administrativas inexistentes en la mayoría de ellos.

Igual ocurre con las responsabilidades de los alcaldes y las figuras de participación ciudadana, las cuales en ciertos casos no tienen vigencia alguna.

Es por ello que la discusión actual sobre el proceso de descentralización en Colombia no considera como lo primordial las competencias y responsabilidades descentralizadas de las regiones, departamentos y municipios sino la concepción del Estado, del desarrollo y de la sociedad por construir. Se abre camino una concepción territorial del Estado y del desarrollo que potencie la participación comunitaria como eje del reordenamiento territorial.

En un principio era el presupuesto, concentrado supremo de las relaciones de poder en el Estado. Se propone la elaboración del presupuesto nacional con un predominante componente territorial. Esto quiere decir que cada nivel espacial (nación, región, departamentos, provincias y municipios) sería el ordenador supremo del gasto. Hoy el presupuesto se determina con base en una asignación por sectores carente de toda coordinación a nivel central territorial, diferente a la repartición de cuotas entre los institutos y empresas estatales. La ineficiencia del gasto público y el clientelismo en Colombia se alimentan, no tanto de la burocracia en la administración y los auxilios parlamentarios, sino de la carencia absoluta de mecanismos de control técnico y social del gasto amparados en el desorden presupuestal y la ausencia de condicionantes de desarrollo integral en cada ámbito territorial.

De ser así las cosas, la planeación no puede seguir estando controlada por los imperativos del centralismo sectorial sino que debe dar lugar a una participación de las instancias regionales en la negociación del presupuesto nacional y el sistema nacional de planeación. La región, participando de las decisiones nacionales, ayuda a aplicar los planes nacionales en el territorio y a su vez se convierte en la representante de las demandas de su territorialidad ante la nación. Las regiones de planificación no pueden seguir siendo solamente entes técnicos, deben convertirse en representantes políticas de las poblaciones de su jurisdicción ante el país. En el nivel regional se daría un proceso de concertación entre las políticas y los representantes del gobierno central con los representantes y las estrategias de los gobiernos subcentrales.

El criterio para la conformación de regiones no debe ser la voluntad expresa desde la posible región ni, primordialmente, la complementariedad económica que allí exista.

Son principios de compensación entre zonas deprimidas y zonas prósperas y de equidad social los que deben determinar la conformación y el funcionamiento de las regiones. Tres razones recomiendan esta precaución. Primero, si la conformación se deja a la libre disposición de los asociados es seguro que las zonas prósperas se asociarían entre ellas dejando al margen toda posibilidad de establecer un claro sistema de compensación en favor de las zonas deprimidas del país. El aumento de los desequilibrios espaciales y la existencia de regiones de primera y de segunda categoría serían su más nefasta consecuencia. Igualmente, la conformación de las regiones por la complementariedad económica preexistente reforzaría la capacidad de negociación del presupuesto nacional por los grupos económicos dominantes. Lograríamos así el gran milagro chileno, tan deseado por algunos, de trocar la asignación clientelista de recursos por la asignación, sin intermediación politiquera, en favor de los sectores capitalistas dominantes.

Consecuente con el reordenamiento territorial del Estado, el departamento no debe ser solamente el policía o el lugar de paso de las directrices nacionales hacia los municipios. El departamento debe reforzarse como receptor de las transferencias nacionales, de tal manera que desde allí se articule el gasto de los diferentes sectores públicos según planes de desarrollo territorial. Igualmente, deben crearse mecanismos conducentes a que en el departamento tengan representación los municipios para, mancomunadamente, tratar los problemas territoriales y la vocería en instancias superiores.

En materia de reordenamiento territorial del Estado la categorización de municipios es un imperativo inaplazable. El proceso de descentralización hasta ahora ha sido netamente municipalista. Sin embargo, los municipios no han cumplido a cabalidad con las funciones transferidas. Cuantiosos programas de apoyo administrativo, institucional y líneas de crédito se han abierto para que todos los municipios estén en condiciones de asumir, por igual, una serie de competencias. Propósito este tan inútil como el de querer homogeneizar las olas del mar. Los municipios de Colombia son y serán heterogéneos y ninguna política logrará la igualdad entre ellos. Los municipios no tienen todos el mismo grado de desarrollo económico, institucional y administrativo. Por tanto, no deben, todos, como hoy, tener las mismas responsabilidades. La categorización de municipios debe establecer un vínculo inseparable entre los derechos y deberes administrativos y fiscales a que da lugar

cada categoría. La categorización de municipios se convertiría en la guía de las políticas compensatorias a nivel regional y departamental bajo la estrategia irrenunciable de hacer de la satisfacción de las necesidades básicas y de la dotación de un mínimo de infraestructura física y productiva, la primera prioridad de la descentralización de recursos y del reordenamiento territorial.

En los últimos tiempos crece el interés por las provincias. Algunos opinan que éstas, por la unidad económica, geográfica y cultural que las caracteriza, debieran remplazar a los departamentos. Quizá tal homogeneidad sea posible en partes del territorio nacional, pero difícilmente en toda la nación. De todas maneras, es pertinente valorar el espacio provincial como lugar de articulación de la planeación entre varios municipios. Si los estudios demuestran la posibilidad de una mejor articulación entre planeación y representación jurídico-política a escala provincial, los departamentos debieran desaparecer. En todo caso no es pertinente tener más de un lugar de representación política entre los municipios y las regiones.

En esta propuesta queda claro que la descentralización no es municipal y/o departamental, sino un principio nuevo de organización del Estado, que penetra todos los niveles territoriales y subordina toda la política pública. En este sentido, se lograrían grandes niveles de autonomía regional, entendida ésta como autonomía política. La autonomía política es contraria al "sálvese quien pueda" neoliberal, que propugna por que el Estado apoye a los "ganadores" en el mercado y no corrompa ineficientemente la asignación de recursos en favor de los sectores y las necesidades de las mayorías nacionales. Contra el neoliberalismo rampante, en Colombia debe primar una estrategia central de solidaridad y responsabilidad nacional de desarrollo, traducida en un mecanismo constitucionalmente avalado de transferencias de recursos hacia la vitalización del desarrollo regional. La autonomía debe ser ante todo política, esto es, sobre las decisiones de manejo administrativo y presupuestal, aunque todas las regiones y municipios de Colombia seguirán dependiendo de una estrategia nacional de justicia social y desarrollo. El objetivo de la descentralización no puede ser la autarquía regional regulada por los intereses de los grupos dominantes en el mercado.

Indudablemente la unidad de la nación supone una legislación política, social e institucional uniforme en todo el país. Ella no se contradice con

la existencia de responsabilidades estratégicas para cada orden territorial (nación, región, departamento y municipios), ni tampoco con una categorización sectorial de regiones, subregiones (provincias) y localidades. Espacios estratégicos y tipología sectorial, para ser viables, implican flexibilizar y descentralizar la iniciativa legislativa, el desarrollo normativo y la gestión institucional mediante la coordinación intersectorial desde los entes territoriales. La práctica estatal debe construirse sobre la base de las dinámicas territoriales, desde el nivel central, hasta cada una de las regiones sobre las cuales debe reposar mayor autonomía legislativa, económica, administrativa y sobre todo política. El funcionamiento federativo del Estado (no necesariamente federal) desarrolla circuitos de apoyo y representación de arriba hacia abajo y desde las localidades hacia el nivel central.

La descentralización política y la participación ciudadana deben regirse según el principio del control social del poder público.

La introducción de la práctica participativa de los ciudadanos en la gestión de las empresas públicas, las instituciones territoriales y las decisiones de política, debe pasar del simple enunciado a la realidad cotidiana.

Se propone la revocatoria del mandato al alcalde municipal y a los principales funcionarios públicos de las instituciones descentralizadas; extender la democracia representativa a la elección de los gobernadores departamentales y de los principales funcionarios del Estado; introducir el concepto de la responsabilidad del funcionario público sobre sus actos; generalizar una carrera administrativa que dé estabilidad a la administración y refuerce la independencia, profesionalización y eficacia de la función pública.

Liberar de trabas a la Consulta Popular local, extender ésta a nivel departamental y nacional; crear un mecanismo de iniciativa legislativa de los ciudadanos a todos los niveles territoriales; abrir las puertas de la planeación y la presupuestación a la participación comunitaria; reglamentar las veedurías populares en las empresas públicas y los mecanismos de control ciudadano sobre los contratos y el manejo de las finanzas públicas; reconocer primordialmente a las organizaciones autónomas de la comunidad como sujetos de participación y no únicamente a aquellas organizaciones inducidas por la política y las instancias públicas. De esta propuesta depende en gran parte el reforzamiento de la sociedad civil que tanto se reivindica. De lo contrario, se perpetúa el clientelismo y los rasgos de fragmentación de las comunidades

por las políticas públicas que crean, en cada ocasión, su propia organización social dependiente. Dichas organizaciones tienden a desaparecer una vez se abandona la iniciativa pública, lo cual demuestra la vocación clientelista de las políticas sociales en Colombia.

EPÍLOGO

En la fase precedente del sistema capitalista la legitimación, el concepto y las expectativas sobre la democracia estaban ligadas a la existencia o al reclamo del llamado Estado benefactor. La crisis de la era neokeynsiana y el surgimiento de un nuevo período de acumulación y regulación estatal requieren de otras prácticas de legitimación a partir de las cuales nace otro concepto, otro paradigma de la democracia.

El concepto de la participación ciudadana, la descentralización política, las autonomías territoriales, la heterogeneidad de lo social, la pluralidad de los escenarios en donde se juega la democracia, la responsabilidad ciudadana en la gestión pública y el desarrollo colectivo irrumpen en el escenario de la construcción del orden social. Atrás quedaron las reducciones clasistas de la lucha por la democracia que delegaban a la vanguardia obrera, el partido revolucionario y el advenimiento de la revolución socialista la resolución de los problemas mayores de la civilización. La pluralidad, efervescencia y reconocimiento de la legitimidad irreductible de la persona humana, de las etnias, de las culturas y de los diferentes actores sociales y políticos hace parte del bagaje de la nueva era.

La fascinación por la heterogeneidad y la revalorización de la concepción liberal de la democracia no está exenta de falsas ilusiones, fetiches y nuevos reduccionismos. Las nuevas formas de organización del Estado y de la sociedad no traerán por arte de magia la realización de la democracia y del desarrollo en favor de la fuerza del trabajo. El surgimiento del nuevo paradigma de la democracia supone indisolublemente la renovación de los mecanismos del autoritarismo, de la antidemocracia y de la acumulación concentrada y centralizada del capital, precisamente también a través de las nuevas mediaciones políticas y las emergentes formas de organización del Estado y de la producción.

Es por ello lamentable la ola neoliberal que pretende reducir la democracia al sistema político, disociado de las relaciones sociales en la pro-

ducción y de la repartición del excedente económico. Debemos recuperar en el presente los ideales del pasado y, entre ellos, la construcción de un orden social democrático global con expresión en el Estado, la política y la producción. De lo contrario nos fascinaremos con las sombras y combatiremos los molinos de viento.

BIBLIOGRAFÍA

Borja, Jordi, *Estado, descentralización y democracia*, Colección Ciudad y Democracia, Bogotá, Ediciones Foro por Colombia, 1989.

Calderón, Fernando y Mario dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", conclusiones del proyecto regional PNUD-Unesco-Clacso, RLA 86/001, *Crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad/economía*, Buenos Aires, Argentina, 16 y 17 de abril de 1990.

Cárdenas, Miguel Eduardo *et al.*, "Propuestas sobre la descentralización", en *Fortalecimiento de la gestión municipal en Colombia*, documento de trabajo, Fescol-FAUS, Federación Colombiana de Municipios, Bogotá, Colombia, 31 de agosto y 1º de septiembre de 1990.

De Mattos, Carlos, "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", en *Cuadernos de Economía*, No. 14, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1990.

, "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur", *Seminario internacional sobre revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Santiago de Chile, Chile, 22 al 25 de agosto de 1989.

González, Darío, "¡Yo participo..., vos participás...!", *Revista Debate* 2010, No. 1, Colombia, octubre de 1990.

González, Edgar, "Sistema de capacitación y desarrollo institucional para la descentralización - Una propuesta de administración pública", proyecto PNUD COL 86\010, Bogotá, septiembre 30 de 1989.

Medellín Torres, Pedro, "La reforma del Estado en América Latina: desnacionalización del Estado y transnacionalización del capital", en *La reforma del Estado en América Latina* (compilador), Edición Fescol, Bogotá, Colombia, 1989.

Moncayo, Víctor Manuel, "Estado capitalista y configuraciones históricas", Palacio Germán, *La irrupción del paraestado*,

- (compilador), Edición ILSA y Cerec, Bogotá, Colombia, 1990.
- Peñalva, Susana, "Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Colombia", en *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, Colección Estudios Urbanos Clacso, SUR, CEUMT-Barcelona, agosto de 1989.
- Peñalva, Susana y María Grossi, "Gobierno y democracia local en América Latina. Procesos y tendencias de la administración y de la política municipal", en *Descentralización y...*, op. cit.
- Portantiero, Juan Carlos, *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Restrepo Botero, Darío. "Descentralización, democracia y Estado autoritario", en *Cuadernos de Economía*, No. 11, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- , "Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales", en Medellín Torres, Pedro (compilador), *La reforma del Estado...*, op. cit.
- , "Política económica neoliberal y descentralización", Medellín, Pedro, op. cit.
- , "La participación comunitaria en el proceso de descentralización", en *Seminario proyecto de fortalecimiento de la gestión municipal*, Fescol-FAUS, Villa de Leyva, Colombia, 15 al 17 de julio de 1990.
- Rodríguez, Ana Lucía, *La descentralización y la participación comunitaria en la administración local*, Fundación para la Participación Comunitaria, Parcomun, mimeo, mayo 10 de 1990.
- Rojas H., Fernando, "¿Tecnología de la informática: una nueva estrategia capitalista de subordinación de los trabajadores?", en *Cuadernos de Economía*, No. 11, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.
- Rondinelli, D. A., "Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Reponse", en *Development and Change*, No. 21, Londres, Inglaterra, 1990.

Slater, David. "Territorial Power and the Perispherical State: The Issue of Decentralization", en *Development and Change*, No. 20, Londres, Inglaterra, 1989.

, "Debating Decentralization - A Reply to Rondinelli", en *Development and Change*, No. 21, Londres, Inglaterra, 1990.

