

DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA LOCAL Y PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA.

DESCENTRALIZATION, LOCAL DEMOCRACY AND PEACE PROCESS IN COLOMBIA

César Vallejo M.
Rector UAM

Palabras Clave: opción, autonomía, diálogo, valores, desarrollo, región, nación, descentralización, democracia local, paz, ciencia y tecnología.

Key words: option, autonomy, dialogue, values, development, region, nation, decentralization, local democracy, peace, science and technology

Resumen

Este ensayo presenta el estado actual de la descentralización en Colombia, muestra cómo ésta es la respuesta necesaria al desafío del nuevo orden global, presenta crítica a la ineficiencia y a la ineficacia del gobierno y de las regiones para llevarla a cabo de tal manera que beneficie a los colombianos todos; explica los porqués de este asunto y plantea desafíos que debe superar una nueva estrategia de descentralización en Colombia.

Abstract

This essay states the current situation of the decentralization in Colombia, and describes how the decentralization constitutes the necessary answer to the challenge of the new global order. It also



presents some criticisms to the government inefficiency and inefficacy as well as the regions in charge of carrying it out so this can benefit every colombian citizen. Furthermore, the essay explains why the decentralization strategy in Colombia should overcome

I - INTRODUCCIÓN:

Son numerosos los estudios y documentos escritos sobre la descentralización en nuestro país, desde su inicio formal con la ley 14 de 1983, y las normas previas a la Constitución de 1991 sobre elección popular de alcaldes y transferencias a las regiones (conocida como la primera etapa de la descentralización) hasta su reglamentación posterior a la Constitución (segunda etapa), en la que se redefinen las competencias entre los tres niveles de la administración, se establece el régimen de participaciones de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación y se establecen mecanismos complementarios como el Sistema Nacional de Cofinanciación y el Fondo Nacional de Regalías.

Las normas e instrumentos de la descentralización, así como las reformas de que han sido objeto a través de los años, para consolidar la descentralización administrativa y la asignación de responsabilidades a los entes territoriales en materia de educación, salud y saneamiento ambiental, la descentralización fiscal y las transferencias fiscales a Departamentos y Municipios, así como la descentralización política con la elección popular de alcaldes y gobernadores y los variados mecanismos de participación consagrados en la Constitución, han sido objeto de numerosas evaluaciones. La más importante de ellas, realizada bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y publicada en cuatro tomos en 2002, recoge información de una muestra de 148 municipios y elabora ocho estudios sectoriales y cinco regionales¹.

De alguna manera se puede afirmar, siguiendo a Fernando Rojas, funcionario del Banco Mundial, que la evaluación del DNP, más que los resultados propios de la descentralización, lo que evalúa es el resultado del gasto público (en muchos casos sin lograr determinar lo atribuible al proceso de descentralización)². El mismo informe, en sus

1. Departamento Nacional de Planeación, "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década", DNP, Bogotá, 2002

2. Rojas Fernando en "Memorias del Seminario internacional de descentralización en Colombia", tomo IV de DNP, op.cit. p.111.

conclusiones, confirma que "los avances se han dado principalmente en aumentos del gasto público social y en aumentos de coberturas". Y añade, "sin embargo, los indicadores sintéticos calculados evidencian que todavía se está lejos de alcanzar niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social como en la prestación de los servicios y en el mejoramiento de la capacidad de gestión política, fiscal y administrativa".³

Sin desconocer los resultados y la importancia de evaluaciones tradicionales como la mencionada (y más bien remitiendo al lector a ellas), en las páginas siguientes se aborda el problema desde una perspectiva diferente, dando una mirada (complementaria, no sustitutiva) a la descentralización en Colombia desde lo que se considera debe ser su objetivo fundamental.

Las reflexiones contenidas en el presente documento parten del supuesto de que, en Colombia, descentralización es sinónimo de construcción de Región (de Nación) y, por lo tanto, de fortalecimiento de la democracia local y consolidación de un clima de entendimiento y de paz, en el que se armonicen las diferencias. Mirada desde esta perspectiva, hay que decir, lamentablemente, que el balance de la descentralización en nuestro país muestra un saldo en rojo y que su evaluación es bastante negativa (lo cual no desconoce hechos positivos, puntuales y anecdóticos). A ello se debe el tenor de los comentarios que siguen. Otras perspectivas mostrarán seguramente resultados más positivos.

II LA DESCENTRALIZACIÓN COMO OPCIÓN:

La descentralización, como forma de organización política del Estado, es la respuesta necesaria al advenimiento de un nuevo contexto, asociado a la revolución de las comunicaciones, que condiciona las relaciones económicas, políticas y sociales entre individuos, entre empresas y entre países, y que está signado por tres características principales: la globalización o desaparición de las distancias, la democratización o reivindicación de los derechos individuales, y la conciencia ambiental o énfasis en la sostenibilidad (y sustentabilidad) del bienestar y del progreso, especialmente en beneficio de las

3.DNP, op.cit. tomo I, p.139



generaciones futuras.

La identidad de lo local, cimentada en caracteres históricos, culturales, geográficos y económicos propios, es la condición, ya reconocida por los teóricos del desarrollo, para descifrar las oportunidades que ofrece el mundo interconectado ("la explosión de diferencias y de diversidades" que "trae de la mano el nuevo siglo")⁴ y para evitar sus riesgos en lo económico, en lo político y en lo social. Lo local como clave del éxito en un mundo global.

El reconocimiento de la autonomía local es la respuesta necesaria a la conciencia creciente de las sociedades, cada día mejor informadas, en relación con su potencial; es la aceptación ineludible del saber local y de la capacidad que tienen las comunidades de tomar decisiones en relación con su desarrollo..⁵ También en el caso de las comunidades locales se aplica la concepción del "desarrollo como libertad", en el sentido expuesto por Amartya Sen.

A nivel local, en comunidades "situadas" (identificadas por su pasado y su relación con una geografía específica) adquieren pleno sentido los desafíos que para el bienestar de las generaciones futuras se derivan de la confrontación entre los actuales modelos de crecimiento y los recursos naturales, así como de la sensibilidad creciente hacia la naturaleza y su relación radical e indisoluble con el ser humano.

La descentralización es, pues, la organización política necesaria para insertarse con éxito en un mundo globalizado, para afirmar la identidad regional y la participación de los ciudadanos en la construcción de su futuro, y para armonizar desarrollo con recursos naturales, geografía y medio ambiente.

Pero la descentralización es mucho más que un marco jurídico o conjunto de normas legales que definen las relaciones entre el centro y la periferia. La descentralización obedece a un concepto de Estado, de democracia y de Nación diferentes a los que fundamentan un sistema político centralizado. Pasar de este último a un sistema descentralizado supone, por lo tanto, un profundo cambio en los modelos mentales que han regido, por décadas, el comportamiento

4. Trujillo Augusto, "Descentralización, regionalización y autonomía local", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001, p.43

5. "Contra la pretendida universalidad y uniformidad de una sola forma de crecimiento económico, salen a la luz del día las diferencias, las especificidades, las singularidades. En diferentes puntos del planeta las sociedades rechazan, a partir de su propia experiencia histórica, la existencia de una sola vía, de una weltansscheidung, de un proyecto ... de civilización universal" en Aracena, José, "El desarrollo local, un desafío contemporáneo", Nueva Sociedad, Caracas, 1955, citado por Trujillo, op.cit.p.43



de los gobiernos, central y seccionales, así como el de los ciudadanos.

Por ello, a pesar de que se trata de una exigencia del nuevo contexto, condición necesaria para el ejercicio actual de la democracia y para la construcción de región y de Nación, la descentralización toma formas diferentes en cada país, se ajusta a sus condiciones y problemas específicos y, lo que es fundamental, solo se da como resultado de una "opción ciudadana", un cambio cultural que compromete a gobernantes y gobernados, al centro y a las localidades periféricas, en una nueva organización con responsabilidades, derechos y deberes.

La tesis que se sustenta en el presente documento es la de que, veinte años después de haber iniciado el proceso, Colombia no ha hecho aún una opción clara y definitiva (irreversible) por la descentralización. Esta no forma parte de la cultura ciudadana, ni en el gobierno nacional, ni en los gobiernos seccionales, ni en los políticos y tampoco en los ciudadanos. A ello se debe que la descentralización no haya producido los efectos que está llamada a generar en relación con la democracia local y con la construcción de una paz duradera, es decir, de una Nación en la que se articule la policromática diversidad de las regiones, característica de nuestro país, de los grupos étnicos, y de las diversas posiciones políticas de los ciudadanos.

En el caso de Colombia, a la descentralización se le han puesto objetivos equivocados. Desde sus comienzos ha estado "contaminada" por la necesidad de solucionar problemas estructurales de finanzas públicas, de eficiencia del gasto y con temas sectoriales de la administración, que la han desviado de sus verdaderos propósitos. La mayor eficiencia del gasto público, por importante y deseable que sea, no puede ser el objetivo de un proceso de descentralización en ningún país, y mucho menos en Colombia.

Una mirada retrospectiva a los primeros veinte años de descentralización, muestra que en el gobierno nacional ha prevalecido el interés de controlar el déficit fiscal y de atender sus

responsabilidades en educación, salud y saneamiento ambiental, sobre el reconocimiento de la autonomía local y la necesidad de fortalecer y apoyar las dinámicas de desarrollo regional. Cuando, en la segunda mitad de los 80's y primera de los 90's, el gobierno sometió al Congreso las leyes de participaciones y transferencias a departamentos y municipios, así como la sesión de responsabilidades en temas sociales, su principal interés, secundado por los partidos políticos, fue el de aliviar la carga fiscal que pesaba sobre las finanzas públicas del orden nacional, induciendo aportes provenientes de los entes territoriales.

De igual manera ahora, cuando se considera la reforma al régimen de transferencias, solo se aducen consideraciones relacionadas con el equilibrio en las finanzas públicas; ninguna sobre la necesidad de fortalecer las regiones y la democracia. La desconfianza tecnocrática en relación con la periferia, la subestimación de su capacidad para resolver problemas y tomar decisiones de calidad, el consabido recuento de casos anecdóticos de corrupción o despilfarro por parte de los gobiernos locales, sirven de telón de fondo al análisis de los expertos. Y la única solución que les parece viable a las entidades multilaterales, a las entidades gubernamentales encargadas del manejo económico y a las Comisiones que periódicamente nombra el gobierno para estudiar los problemas del gasto público, es la de recortar las transferencias; porque en realidad es la más indicada para atenuar los excesos fiscales del gobierno central.⁶ Una y otra vez, se subordina el objetivo fundamental de largo plazo, de construir Nación y región, fortaleciendo la democracia local, a la necesidad urgente de solucionar problemas fiscales.

III CONTEXTO ESPECIFICO DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA. SUS RESULTADOS.

Los problemas estructurales que caracterizan a la sociedad colombiana son el marco ineludible que debe tener el proceso de descentralización en nuestro país. La modernización, como respuesta a los desafíos del nuevo contexto, no puede disolverse en la solución de problemas de la administración pública (fiscales o de cualquier otro orden). En Colombia, la descentralización debe contribuir (como

6. Ya no se puede hablar de la contribución al déficit consolidado por parte de los entes territoriales porque, gracias a las normas expedidas por el gobierno nacional y al acompañamiento del ministerio de hacienda, las finanzas de departamentos y municipios han mejorado sustancialmente en los últimos seis años.



su objetivo principal) a la construcción de Nación,⁷ mediante la profundización de la democracia local y la consolidación de la paz⁸

Construir Nación en Colombia significa avanzar en el logro de tres objetivos fundamentales: eliminar las fracturas que dividen a la sociedad en el orden económico, político, social e institucional, y con ello fortalecer la democracia local; armonizar las diferencias alrededor de propósitos comunes de largo plazo, para consolidar un clima de paz; y, con base en lo anterior, dinamizar el desarrollo propio (y endógeno) de las regiones. En un país como el nuestro, de tan grande diversidad cultural y social, y con tan distintas posibilidades económicas en las comarcas, la construcción de "Regiones" es condición necesaria en la construcción de Nación. Colombia tiene que llegar a ser una Nación de muchas Regiones: ese es el principal desafío de la descentralización.⁹

Si se hace un balance en términos de los objetivos mencionados, es necesario reconocer que los veinte años transcurridos de descentralización, no han producido resultados satisfactorios. La democracia colombiana, a pesar del espíritu incluyente arraigado en nuestra Constitución, sigue condicionada por factores estructurales que la debilitan y que no han sido contrarrestados por el proceso de descentralización.

En relación con la democracia local:

La descentralización no ha desatado los frenos tradicionales de la economía colombiana, ni ha generado nuevas dinámicas productivas en las regiones. Los indicadores de competitividad y el ordenamiento que ellos generan, muestran enormes diferencias entre los departamentos colombianos. Su concentración en pocas regiones y ciudades, la inequidad en la distribución de oportunidades y en las competencias necesarias para acceder a ellas, la ausencia de una plataforma de seguridad social, a partir de la cual todos los ciudadanos puedan desplegar su libertad y sus propias iniciativas productivas, la insuficiencia de las políticas sectoriales y de desarrollo regional, la estructura económica predominantemente atrasada e improductiva, y el lastre que sobre la eficiencia económica representa

7. Se asocia aquí el concepto de Nación con el de "capital social", que abarca los consensos que fundamentan la sociedad civil, las instituciones o reglas de juego que regulan la interacción entre los ciudadanos, su confianza e "inclusión" a la vida nacional (acceso a oportunidades de participar y aportar en los distintos ámbitos de la vida en sociedad) y las demás condiciones necesarias para que sus decisiones produzcan resultados socialmente convenientes.

8. El concepto de paz, que subyace en este documento, y que corresponde al de nación, antes mencionado, se identifica con el de armonía estructural de la sociedad en sus distintos ámbitos y actividades. Con ello se subraya, como condición necesaria y suficiente de la paz, la articulación y el respeto por las diferencias provenientes del potencial diverso de las personas, así como la inexistencia de privilegios y distancias en el acceso a las oportunidades que brinda la sociedad para el despliegue de ese potencial.

9. Región, entendida como un proyecto colectivo, de largo plazo, de una comunidad situada (con historia, cultura y territorio específicos). Es la forma como se organiza una comunidad concreta, caracterizada y potencializada y condicionada por su pasado, su cultura, su paisaje y su entorno geográfico, para progresar y buscar su bienestar.



la pobreza de los colombianos, en términos de productividad y de demanda efectiva, siguen siendo características estructurales de la economía colombiana.

Mientras el país no "opte" por un modelo económico descentralizado, apoyado en la dinámica de las regiones y en el aprovechamiento de sus potencialidades específicas, tendrá que conformarse con tasas de crecimiento insatisfactorias (en relación con el escaso tamaño de su economía y la abundante dotación de sus recursos), que lo separan de las economías avanzadas y le hacen imposible erradicar los problemas de pobreza, generar suficientes puestos de trabajo y ofrecer niveles adecuados de bienestar a todos los ciudadanos.

La elevada concentración del ingreso, la pobreza de más de la mitad de los colombianos y la miseria de una quinta parte de ellos, además de ser un lastre de exclusión e inequidad, que demuestra la inadecuación del modelo de desarrollo a las condiciones de nuestro país (su fracaso), son claros síntomas de desarmonía en la sociedad colombiana. Eso no ha cambiado con el proceso de descentralización. El país no logra superar índices mediocres de condiciones de vida y de desarrollo humano, que no hacen sino confirmar las grandes diferencias entre los departamentos y la desarmonía regional en los niveles de desarrollo.

La elección popular de alcaldes y gobernadores y las nuevas formas de participación ciudadana consagradas en la Constitución, no han sido suficientes para construir en Colombia un sistema político, que permita la expresión y representación de los intereses individuales, grupales y regionales, armonice las diferencias y las articule con propósitos colectivos de largo plazo. Nuestra forma de hacer política sigue propiciando la fragmentación y polarización de las voluntades, el enquistamiento en el ámbito individual o de intereses particulares y, lo que es más grave, la indiferencia y el automarginamiento de un grupo mayoritario de la población. No es una base adecuada para la construcción de paz y de nación.

No ha mejorado la participación de los colombianos en los comicios electorales: una buena parte de la población se autoexcluye de la vida



política por desconfianza, por indiferencia y falta de identificación con la comunidad a la que pertenece. Es muy precario el ejercicio de otras formas de participación previstas en la constitución, como los referendos y las veedurías ciudadanas..

Las instituciones colombianas (normas y reglas de juego, entidades y valores) no han recibido el influjo benéfico de la descentralización, la mayor cercanía del Estado a los ciudadanos y la participación popular. Siguen proliferando instituciones "negativas" que generan "condiciones de ineficiencia social"¹⁰ como la desconfianza, la insolidaridad, el desprecio por el interés colectivo y el bien común, la corrupción y la violencia, que llevan a anteponer el interés privado, individual, gremial, sindical o de la clientela política, al interés regional o nacional.

La impunidad y la ineficacia de la justicia y de los organismos encargados de hacer cumplir las normas y contratos; la inseguridad y desprotección en relación con derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la propiedad; la falta de transparencia en asignaciones y licitaciones públicas; la cultura de privilegios y "palancas"; el reglamentarismo como sustituto de "capital social" y la ausencia de una visión compartida de futuro, son condiciones que incuban la desconfianza y nos llevan a decidir y actuar solo en consideración del ámbito personal, frecuentemente, en oposición al bienestar colectivo. Todas ellas deberían tener un eficaz remedio en la vigilancia ciudadana y la descentralización. Como lo debería tener también el clientelismo ("privatización de lo público") ejercido por parlamentarios, diputados, concejales y gobernantes, quienes, amparados en deficientes instituciones electorales y aprovechándose de las necesidades de la población, usurpan el poder en beneficio propio y de las clientelas que les garantizan conservar los privilegios de sus cargos y curules.

No hay notables progresos en la eliminación de la corrupción y el clientelismo. El actual régimen de descentralización ha sido capturado, en muchos casos, por intereses particulares y de grupo, y por gamonales que lo ponen al servicio de sus clientelas. La gestión pública, al nivel de los entes territoriales, sigue mostrando

10. Condiciones en las que las decisiones racionales de los ciudadanos no son razonables, es decir, van en contravía del interés común y alejan del óptimo social. Romero, *op.cit.* p.181



deficiencias y el influjo negativo de prácticas clientelistas en la administración de las transferencias destinadas a tareas específicas en salud, educación y saneamiento ambiental.

No menos importante, en relación con la fragmentación de la sociedad colombiana, la descentralización no ha fortalecido la autonomía, la autoestima y la seguridad de las comunidades, condición necesaria para aprovechar complementariedades y construir sinergias económicas, ambientales, culturales y sociales entre las regiones. Esas "distancias" en las propias regiones son propiciadas por el centralismo que aún impera al interior de los departamentos y que replica el que sigue existiendo en las administraciones pública y privada del orden nacional.

En relación con la construcción de paz:

Si las fracturas estructurales de la sociedad colombiana (las causas objetivas de la situación de "no paz") no han desaparecido con la descentralización, tampoco, como es de esperar, por influencia de ella, ha disminuido la intensidad del conflicto armado. A pesar del espíritu que fundamenta la nueva Constitución Política de Colombia (1991), el país sigue regido por la falta de armonización de las diferencias, la apropiación incompleta de una ética de mínimos y de valores ciudadanos. La Colombia de comienzos del nuevo siglo sigue presentando síntomas de ingobernabilidad y desconfianza, fracturas en el capital social, fragmentación política y territorial, que caracterizan, junto con la insatisfacción social, la situación estructural de NO PAZ que padece la nación.

Lo que sí ha cambiado, al amparo del centralismo y su incapacidad para hacer presencia en todo el territorio nacional, es la dinámica del conflicto: han surgido nuevos grupos de autodefensas y paramilitares; junto con el secuestro, el narcotráfico se ha convertido en la principal fuente de financiación de los alzados en armas; el afán de negocio y de enriquecimiento fácil ha pasado a ser, en muchos casos, el principal incentivo de la violencia; en otros, la guerra se ha convertido en un medio de vida y supervivencia: "las preferencias políticas e identidades son redefinidas por la dinámica de la



violencia".¹¹ El conflicto se ha vuelto ambivalente y aún más complejo, se desdibujan los parámetros mínimos y se pierden los límites entre legalidad e ilegalidad. Un día se está con unos y al día siguiente con otros, de acuerdo con las circunstancias.

El conflicto ha seguido siendo un factor de desinstitucionalización y un obstáculo a la democracia local. Protegidos por las distancias y la deficiente comunicación vial en zonas periféricas, los insurgentes asumen el control territorial de esas áreas, ejercen en ellas el papel del Estado, administran justicia, cobran impuestos y obligan a los alcaldes a hacer asignaciones presupuestales de su conveniencia. Esta suplantación deslegitima a los gobiernos seccionales y a las instituciones, invalida los procesos de participación y planeación, cierra los canales de expresión ciudadana y suprime la posibilidad del disenso. Dobleados e intimidados en el ejercicio de su autonomía, muchos ciudadanos de municipios periféricos, obligados o no, terminan por desplazarse a otras regiones, generando dinámicas negativas de poblamiento y procesos anómalos de urbanización.

La democracia de nuestro país se ha convertido en objetivo militar de los violentos: son frecuentes las amenazas de la guerrilla a los ciudadanos en vísperas de elecciones, conminándolos a abstenerse en los procesos electorales y a no presentarse como candidatos a cargos de representación popular. La más fehaciente y vergonzosa rúbrica de antidemocracia y exclusión política es la lista interminable de desaparecidos y asesinados por motivos políticos en Colombia: candidatos a la presidencia de la república (Galán, Pardo, Jaramillo y Pizarro), defensores de derechos humanos, jueces, periodistas y voceros del sentir popular, y hasta partidos o agrupaciones políticas (la Unión Patriótica).

En relación con la construcción de Región y de Nación:

Sin democracia local y sin armonización pacífica de las diferencias no hay región, porque es imposible lograr la convergencia de propósitos alrededor de un "óptimo propio" y la organización que una comunidad necesita para progresar, satisfacer sus necesidades, resolver sus problemas y aprovechar sus oportunidades en beneficio de todos sus

11. Romero, op.cit. p.181.



habitantes. La descentralización en Colombia no ha logrado "ensamblar" en las regiones el motor del desarrollo, para que las comunidades asuman el control de su futuro, con proyectos e instituciones ajustados a la diversidad de sus recursos y de su cultura. No ha fortalecido la "región" (ni la Nación). Aunque en nuevos contextos, las dinámicas regionales siguen siendo las mismas que existían antes del cambio de régimen político, fiscal y administrativo.

El gobierno y las entidades del orden nacional no han entendido el gran potencial del desarrollo endógeno y no han sabido dinamizarlo y apoyarlo. Han ejercido, más bien, un papel distorsionante de las dinámicas regionales, imponiendo discursos cambiantes (cada vez que hay un nuevo presidente o ministro), programas que han tenido éxito en otras latitudes y modelos de libro que no se confrontan con las realidades locales. Validos de la autoridad que da el poder asignan recursos, con actitud prepotente y subestimando la capacidad de las regiones, no consideran los programas y proyectos que empiezan a nacer en localidades donde comunidades, inseguras y poco aglutinadas, no logran defender sus ideas. Las relaciones entre el Estado central y los entes territoriales siguen regidas por criterios tecnocráticos que desconocen o desprecian el componente cultural, regional y auténticamente político del desarrollo. En lugar de descentralización con centro, como ha debido ser, en Colombia sigue persistiendo centro sin descentralización, es decir un centro que no acepta la autonomía de las regiones.

Lo común es encontrar, en los departamentos y municipios colombianos personas inteligentes que, individualmente, conocen bien las potencialidades de su región, sus debilidades y oportunidades y la dirección en la que se deben dirigir los esfuerzos, pero que, colectivamente, como región, no intentan converger en decisiones comunes que comprometan los esfuerzos de todos en la búsqueda de objetivos de largo plazo que tienen que ver con la historia, la cultura, la geografía y la identidad que les es común a todos.

Y sin regiones, en Colombia no hay Nación, a pesar de los símbolos



externos y de una Constitución que garantiza la unidad y los principios básicos de la nacionalidad (la democracia, la seguridad ciudadana, la solidaridad y la subsidiaridad, entre otros). La conciencia ciudadana tiene como condición necesaria la autonomía regional y la autoestima que se da alrededor de un pasado común, de costumbres y cultura propias, de un paisaje, un territorio y una geografía específica. Desde allí se produce la adhesión a la nacionalidad (por eso la Región es condición necesaria de la Nación).

IV LA EXPLICACIÓN:

¿Por qué la descentralización, iniciada en la primera mitad de la década de los 80's, como elemento central de un proceso de modernización y apertura política en Colombia, no ha producido los resultados que era razonable esperar en materia de desarrollo económico, político y social y, por el contrario, se ha acentuado la concentración de la actividad económica en pocas regiones, la pobreza y la inequitativa distribución del ingreso?

La respuesta es porque la descentralización en Colombia no ha obedecido a una verdadera "opción" y, por lo tanto, no se han asumido sus consecuencias por parte del gobierno nacional, de los gobiernos seccionales, de los políticos y de los ciudadanos (en materia de responsabilidad ciudadana, de inclusión social, de participación política, de dinámica económica propia, de respeto por la autonomía regional). La descentralización se ha quedado en la "fachada" (en la forma) de normas y discursos, que no han cambiado los paradigmas mentales de los ciudadanos. En la práctica de las relaciones intergubernamentales y de los ciudadanos con el Estado, ha persistido la mentalidad y la actitud centralista.

Desde el origen de la descentralización han prevalecido intereses funcionalistas y pragmáticos tanto en el gobierno nacional como en las regiones. Se la evalúa, predominantemente, a la luz de criterios administrativos de eficiencia en la asignación de recursos por parte de los gobiernos seccionales y del impacto de las transferencias sobre el déficit fiscal del gobierno nacional. No cuentan los criterios políticos, el impacto sobre la democracia y la autonomía regional, la



consolidación de las economías regionales y la construcción de la paz.

El logro de los objetivos fundamentales de la descentralización requiere de condiciones básicas y complementarias que lamentablemente no se han dado en Colombia y que se convierten en pautas obligadas para su revisión y ajuste: una visión de largo plazo; un cambio en el concepto de región (y de nación) con fortalecimiento de la autonomía regional; y un cambio en el concepto de Estado que lleve al adelgazamiento y reestructuración del Estado central.

La visión de largo plazo en la descentralización es indispensable, no sólo por la naturaleza de lo que representa construir capital social, valores, instituciones y organizaciones, necesarias para articular los activos e intereses diferentes de una región, así como economías locales y regionales competitivas, sino porque, en el caso colombiano, es necesario generar una cultura descentralista, de esfuerzo propio, rendición de cuentas, veeduría y responsabilidad que se opone a la cultura tradicional de imponerlo todo desde el centro y de esperar todo del centro.

La falta de una visión de largo plazo en el caso colombiano se ve reflejada en la ausencia de programas para fortalecer la conciencia y la cultura de la autonomía en regiones y comunidades; en la debilidad, inconsistencia y falta de continuidad en los proyectos de fortalecimiento institucional de municipios y regiones (como el Programa de Desarrollo Institucional -PDI- de los 80's, o el actual de "mejor gestión"); en la falta de claridad y en el criterio pragmático y cortoplacista con que se han manejado coyunturas de ajuste (como ocurrió con la eliminación acelerada de los CORPES).

El concepto de descentralización está indisolublemente asociado al de autonomía local y regional y a un nuevo concepto de región. Sin duda la acción más importante de una política descentralizadora, la que exige mayor constancia y coherencia, es la dirigida a crear las condiciones de posibilidad para una auténtica autonomía regional.

La ausencia de una opción por la descentralización y la carencia de un concepto adecuado de Nación y Región, se ilustra por la renuencia o



incapacidad para cumplir el mandato constitucional de expedir un nuevo estatuto legal de ordenamiento territorial, que reconozca las identidades regionales (por encima de arbitrarias divisiones políticas), propicie la organización de las comunidades alrededor de oportunidades e intereses vinculados a su historia, a su cultura y a su geografía, y facilite la sinergia y la colaboración entre regiones.

Las comunidades, dependientes del gobierno central, siguen siendo objeto de cambios frecuentes en las políticas; comunidades "inseguras", sin convergencia ni capital social y, en esa medida, vulnerables a las presiones de intereses particulares, al chantaje y las amenazas de grupos violentos.

En la práctica de la descentralización colombiana, la autonomía sólo se ha dado en la dimensión política, particularmente en la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como de concejos, asambleas y juntas administrativas locales, y en los instrumentos de participación que introdujo la Constitución de 1991 (veedurías y referendos).

En las dimensiones fiscal y administrativa no se ha dado ninguna autonomía a las regiones y, por lo tanto, no ha habido descentralización: de una parte, no se ha logrado crear un estatuto fiscal para departamentos y municipios y, de otra, las regiones deben hacer lo que la Constitución, la ley y el gobierno les prescriben en relación con el gasto en educación, salud y saneamiento. Lo que se ha aplicado en Colombia corresponde en realidad a una delegación de funciones: el gobierno central hace transferencias presupuestales a los entes territoriales para que cumplan funciones específicas.

La descentralización exige un nuevo concepto de Estado y de las relaciones entre los gobiernos y entre los entes territoriales. El centro debe cambiar su papel protagonista del pasado en relación con el desarrollo de las regiones, para desempeñar el más difícil de crear las condiciones de estabilidad macroeconómica, desempeñar las veces de árbitro regulador y garantizar seguridad, defensa y protección de los derechos ciudadanos. El gobierno nacional debe capacitar, acompañar, apoyar e incentivar a las regiones con criterio de



subsidiaridad, velando por la convergencia en sus niveles de desarrollo, sin violentar su autonomía y sin arrebatárles el protagonismo que les corresponde; éstas, por su parte, deben asumir la dirección y el control de su desarrollo, con todas sus consecuencias y responsabilidades. Para ello el gobierno debe renunciar a los criterios de estandarización propios del centralismo y, por supuesto, reducir su tamaño.

En Colombia el tamaño del gobierno nacional, en lugar de haberse reducido, ha aumentado significativamente en los últimos años (especialmente en presupuesto). No se han redefinido las funciones del gobierno nacional, sus ministerios y departamentos administrativos, para ajustarse a una organización descentralizada del estado, por lo cual las entidades del orden nacional, presentes en las regiones, en lugar de converger en los planes de desarrollo municipal o departamental, son fuente de duplicación, dispersión y descoordinación de acciones. El Estado sigue siendo regido por una visión centralista, vertical, sectorial y tecnocrática que desconoce o subestima la dimensión horizontal (regional) del desarrollo.

El gobierno nacional no interviene en función de los programas del desarrollo regional, y sólo aisladamente fortalece instituciones y organismos de carácter local; más frecuentemente pretende que las entidades regionales se programen en función de los intereses de ministerios e institutos centrales. Obedece a un Estado sin políticas de desarrollo regional, que no reconoce (ni entiende) el papel de la región; como no lo reconocen las propuestas programáticas de los partidos políticos, carentes de ideas y propuestas de desarrollo regional.

V - HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN: DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES:

La descentralización en Colombia necesita ajustes profundos. Desde distintas perspectivas, expertos en el tema coinciden en que es necesario "profundizar" el proceso porque, hasta ahora, se ha quedado más en enunciados y normas que en hechos de autonomía y dinámica regional. Queda pendiente la ineludible tarea de lograr que



el país entero (el centro y las regiones) se apropie de nuevos conceptos sobre región y Estado, haga una opción clara, asuma responsabilidades y ponga en marcha un verdadero proceso de descentralización.

Colombia requiere consolidarse como Nación, como un conglomerado de regiones que convergen desde sus propias identidades, que tomen su destino en sus propias manos y pongan a su servicio todas las actividades productivas, creativas y de consolidación social en la región.

El primer desafío es darle un nuevo contenido a los conceptos de región y de Estado, en un sistema descentralizado, precisando los objetivos que debe tener el proceso en las condiciones políticas, económicas, culturales y territoriales específicas del país. Con ese propósito se debe cumplir el mandato constitucional de expedir una Ley de Ordenamiento Territorial ajustada a las necesidades y diferencias de las regiones.

La construcción de regiones con dinámica propia, el fortalecimiento de la democracia local y la consolidación de una cultura de diálogo y valores ciudadanos, deben marcar el norte a las políticas y acciones del Estado en el programa de descentralización. La eficiencia en el gasto público se debe conseguir por otros medios, sin duda relacionados con la descentralización, pero nunca debe sustituir o subordinar las metas propias de ésta.

El segundo desafío es el de garantizar una verdadera autonomía a las regiones, que llegue hasta los municipios. Sin ella no existe verdadera descentralización. Al reorientar el proceso a sus verdaderos objetivos se debe cambiar el enfoque funcionalista y de delegación, que ha tenido hasta ahora, por el de generar dinámicas propias de desarrollo en las regiones.

Para ello es indispensable poner en marcha un programa coherente de fortalecimiento institucional de departamentos y municipios y de empoderamiento de las comunidades, en el que la nación participe con los recursos necesarios para dar capacitación, asesoría y



acompañamiento y para ejercer una función subsidiaria en el caso de las regiones más débiles.

Hay que estimular la creación de instituciones nuevas, en las regiones y en la Nación, que estén a la altura de la inaplazable tarea de construir economías regionales a partir de sus recursos y de su historia, de fortalecer el capital social y la dimensión de lo público y de crear una cultura descentralista, apoyada en el fortalecimiento de los ciudadanos como individuos y en la erradicación de la pobreza. Se trata de lograr la organización, la gobernabilidad y las instituciones necesarias para construir las regiones y, como resultado, la nación colombiana, en un contexto de globalización en lo político, lo económico y lo social.

El tercer desafío, derivado de los anteriores, es redefinir las funciones del Estado y del gobierno central, de las entidades del orden nacional y los entes territoriales, asignando responsabilidades acordes con los objetivos y el espíritu de la descentralización. Con las funciones se deben establecer los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, así como un sistema de incentivos. La redefinición de funciones debe incluir lineamientos efectivos para el fortalecimiento y el manejo fiscal de los territorios.

El cuarto desafío es la conformación de mecanismos de compensación a través de los cuales el gobierno nacional propicie la convergencia de las distintas regiones colombianas en sus niveles de desarrollo. La nación debe financiar proyectos de Ciencia y Tecnología en las regiones, que conviertan al conocimiento en la base del nuevo proceso de descentralización.

La gran amenaza seguirá siendo el clientelismo y la privatización de los intereses públicos en beneficio de intereses electorales. Por ello la profundización de la descentralización en Colombia requiere como condición necesaria una efectiva reforma política: el quinto desafío.

La cooperación internacional debe inspirarse en el propio sentido de nacionalidad que se da en los países que la prestan, para promover la nacionalidad en las regiones colombianas. Sus inversiones y



proyectos específicos deben subordinarse a la "organización" de la comunidad alrededor de propósitos colectivos de largo plazo y ejecutarse sobre la base del respeto a la autonomía local. De esa manera serán más eficaces y contribuirán a fortalecer la democracia y a construir región y Nación.

