

El futuro de la descentralización en Colombia

(Agosto de 2002)

*Darío I. Restrepo**

Primera parte: Presentación de los temas debatidos

1. Introducción

El proceso de descentralización en Colombia posee actualmente tres componentes: el político, que se realiza mediante la elección de alcaldes y gobernadores; el fiscal, mediante el cual se transfiere aproximadamente 50% de los ingresos corrientes de la nación a los municipios y departamentos; y el administrativo, al que se traspasaron, de la nación a los gobiernos locales, las políticas sociales en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte.

El proceso de descentralización tiene, así, un carácter integral que afecta en profundidad el sistema político, las finanzas estatales y la prestación de los servicios públicos básicos a la población.

Es difícil situar una fecha de inicio de una transformación tan profunda del Estado y el régimen político colombiano en las últimas décadas. Sin embargo, los analistas están de acuerdo en señalar que la aceleración y

* Darío I. Restrepo es miembro de la Fundación para la Participación Comunitaria, PARCOMÚN, y profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

profundización de la descentralización se realiza desde 1986, bajo el gobierno del conservador Belisario Betancur. Más de una quincena de años después podemos tener el tiempo y los resultados suficientes para evaluar los complejos y contradictorios impactos que la descentralización ha tenido en el país.

2. Preguntas acerca de la descentralización

¿Ha servido la descentralización para democratizar el sistema político, facilitar la expresión política de la diversidad territorial y disminuir la corrupción? ¿Es Colombia hoy un país menos centralista y excluyente que antes? ¿El precio que hay que pagar por un sistema más representativo ha sido la atomización de las agremiaciones políticas? He aquí algunas de las preguntas clave surgidas del balance del componente político de la descentralización.

Igualmente importantes son las inquietudes sobre el impacto de los montos financieros tan grandes que han sido transferidos a las regiones. ¿Se ha atendido las demandas más sentidas de la población, frenado o “democratizado” la corrupción? ¿Cuál ha sido el resultado en materia de lucha contra la pobreza y son ahora los recursos más eficientemente utilizados que antes, bajo el régimen centralista?

¿La descentralización de la política social básica mejora la calidad en la prestación de los servicios y permite un mejor equilibrio en la inversión entre zonas urbanas y rurales? Y, finalmente, ¿el haber situado en los municipios mayores responsabilidades políticas y administrativas ha facilitado una mayor participación y un mejor control social a las políticas públicas?

3. La importancia del ordenamiento territorial

Por definición, un sistema descentralizado es más complejo que uno centralizado. Más instancias participan en la toma de decisiones y más actores se ven involucrados. Por ello es crucial la construcción de un claro esquema de responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales. ¿Quién decide, en cuáles condiciones, con qué grado de incidencia, cómo se coordinan las instituciones en cada nivel territorial y, entre ellos, quién aporta los recursos, cómo circulan y se controlan?, son algunas de las preguntas que se abordan en las discusiones sobre la organización del territorio.

Existen diferentes modelos de organización territorial que se han construido en los últimos quince años. Ningún sector social y político ignora la importancia que tiene el mapa territorial de las instituciones en la circulación de los recursos y las disputas por los cargos representativos, es decir, en la construcción del poder. Es por eso que las grandes transformaciones políticas, sociales y económicas se expresan en una disputa por volver a definir el mapa interno de Colombia.

4. Las organizaciones sociales y las entidades territoriales frente a la descentralización

“Todo el mundo habla de la feria según como le vaya en ella”, reza un adagio popular. Algunas autoridades temen ceder poder económico y político a los gobiernos locales aduciendo la extensión de la corrupción y el clientelismo. Otros quisieran acelerar el ritmo del traspaso de responsabilidades a los territorios porque sólo desde ellos se puede realizar una política cercana a las necesidades reales de la gente.

El departamento, como nivel intermedio entre la nación y el municipio, está en una situación incómoda. Sus finanzas han sido menguadas por las malas administraciones y la corrupción, pero también por la apertura económica y el contrabando. Sin recursos propios, no tienen grandes funciones como las entidades territoriales superiores e inferiores. ¿Deben entonces acabarse los departamentos o, por el contrario, reforzarse mediante una reforma que les ceda tributos y funciones importantes?

Las organizaciones sociales han volcado su actividad hacia las potencialidades que ofrece el proceso de descentralización. Participar en los planes de desarrollo, en la formulación de proyectos de interés social, en programas de lucha contra la pobreza y en el control a la gestión pública estatal marca el paso de muchas organizaciones sociales en todos los territorios. ¿Pero, una vez más, en qué se participa y para qué?

5. Descentralización, desarrollo, democracia y paz

Cualquier lector de estas preguntas y notas advertirá que el proceso de descentralización determina, en buena parte, las posibilidades de desarrollo económico y político colombiano. Sin embargo, las importantes

reformas acometidas hasta ahora no parecen haber concluido la tarea del nuevo diseño del poder territorial en Colombia.

Desde hace una veintena de años nadie se proclama abiertamente enemigo de la descentralización; ninguna fuerza legal o en la ilegalidad, y todo el espectro político de “derecha” a “izquierda” se dicen amigos de la descentralización. Cubiertas por tal unanimidad se esconden las disputas por la definición de una descentralización más radical, con mayor autonomía o incluso, la creación de un Estado federal. ¿Pero cuáles son los contenidos sociales y políticos de tales proyectos? En mi opinión, las propuestas tecnocráticas, empresariales, sociales y comunitarias, las de los políticos tradicionales y nuevos, de los representantes de fuerzas regionales y hasta de la insurgencia se debaten por definir el contenido social y político de un régimen más descentralizado.

Así como la descentralización determina las posibilidades de construcción de la democracia y el desarrollo, la dinámica de la guerra o la paz condiciona totalmente el futuro de la descentralización en Colombia. La última inquietud que arroja el debate al proceso de descentralización es si éste sirve para ambientar la paz o para ayudar a disolver la unidad del país en medio de la guerra.

Segunda parte: El futuro de la descentralización

1. Advertencia

A continuación se plantea el futuro de la descentralización a partir de las discusiones que se dieron en el seminario, sin remitir a los textos, las discusiones o las personas que documentaron las tesis aquí recogidas. Se trata de un intento por esclarecer las tendencias inscritas en los acontecimientos para señalar los rumbos posibles del proceso.

La ciencia política es una disciplina diferente a la adivinación. Cuando se recoge las tendencias profundas de los acontecimientos y se las proyecta hacia el mañana se construye una simulación del probable escenario futuro; pero la historia de los pueblos rara vez es tan obediente y predecible. El ejercicio de proyección sirve, sin embargo, para resaltar

dilemas ineludibles que en todo caso deben enfrentarse en los acontecimientos venideros.

2. Del Estado centralizado a la descentralización

Una de las transformaciones más importantes inducidas por el proceso de descentralización es el tránsito de un sistema institucional relativamente centralizado y rígido a otro, plural y flexible. Las demandas por una sociedad y un régimen político más pluralistas han destapado los diques sobre los cuales se mantuvo el Estado unitario centralizado. Ahora se practica y se reclama profundizar más el pluralismo en el ordenamiento territorial, normativo, político, étnico y cultural.

Durante un siglo, desde la Constitución de 1886 a la reforma de 1986, la construcción del Estado-nación colombiano adoptó la forma unitaria, centralista y presidencialista. Para dar término al período de “La Violencia” (1948-1953), los partidos tradicionales apoyaron el golpe militar del general Gustavo Rojas Pinilla, quien años después fuera derrocado por un paro cívico bajo el auspicio de liberales, una fracción de conservadores, gremios, sindicatos y hasta la jerarquía eclesiástica. El plebiscito de 1957 añadió, entonces, como característica básica del panorama colombiano, el régimen político bipartidista.

Tres de los rasgos fundamentales del Estado y del régimen político colombiano, el centralismo, el presidencialismo y el bipartidismo, han sufrido un deterioro importante en los últimos quince años. La inquietud obvia que surge de esta situación es si el carácter unitario del Estado podrá sobrevivir al derrumbe de los pilares institucionales y políticos sobre los cuales se erigió.

La reversión del péndulo sucede con la profundización de un proceso de descentralización que se esbozó en la década de los años 60. El Presidente no nombra ya a los gobernadores, quienes, a su vez, no nombran más a los alcaldes. Actualmente, cada mandatario obtiene su legitimidad, otorgada por los electores de cada jurisdicción territorial. El presidente no dispone más de sus “agentes políticos directos” en los municipios y departamentos; éstos pueden contrariarlo, criticarlo e incluso oponerse abiertamente a sus directrices políticas. El “orden público” es responsabilidad exclusiva del Presidente, el cual lo usa como férula para obligar res-

peto y sometimiento de alcaldes y gobernadores a sus estrategias de manejo de los conflictos sociales agudos y del conflicto armado. Pero incluso en estos casos, los mandatarios locales no sólo reclaman mayor protagonismo, sino que muchas veces lo ejercen a espaldas o en abierto desafío a las autoridades de la Casa de Nariño.

En virtud de la transferencia de casi 50% de los ingresos corrientes de la nación a las entidades territoriales, las autoridades económicas nacionales, ministerios y otros departamentos administrativos centrales han perdido ascendencia sobre el uso que los mandatarios locales hacen de los recursos recibidos. Resultado de ello es un debilitamiento del centralismo, aunque hay que aclarar que la mayoría de los desembolsos se dirigen a destinos específicos, por lo cual los mandatarios locales no disponen a su arbitrio de dichas transferencias. Esta situación ha causado que los funcionarios del alto gobierno se encuentren constreñidos por la misma limitación y que grandes objetivos de la política económica nacional dependan del desempeño que logren las entidades territoriales. Por ejemplo, el control del circulante monetario para disminuir la inflación es una prioridad del Banco de la República, entidad que está constreñida por los desembolsos que exige la descentralización y ello, independientemente de la disponibilidad presupuestal. De la misma manera, el objetivo de reducción del déficit fiscal encuentra en el automatismo de las transferencias una gran dificultad. Lo mismo puede afirmarse de la brega por una mayor eficiencia del gasto público que depende –aproximadamente en 10% del producto bruto interno– del desempeño que logren los gobiernos locales, muchas veces en asociación con funcionarios y programas del orden nacional.

En cuanto a la reducción de la inflación y el déficit fiscal, y al aumento de la eficiencia del gasto público, las autoridades centrales todavía poseen cierta capacidad de coerción sobre los gobiernos locales, poder que proviene del origen nacional de las transferencias y del monopolio que ejerce el Congreso sobre la creación de tributos. En virtud al crédito solicitado por las entidades locales al gobierno nacional, éste impone pactos de reducción de gastos, burocracia, salarios e incide sobre la organización y políticas de las administraciones locales. Existe entonces una suerte de “empate técnico” en el que el centro depende de la periferia para cumplir sus objetivos centrales de política económica y los gobiernos locales dependen de la financiación nacional para acometer gran parte de la inversión en sus territorios.

¿Hasta cuándo durará este “empate técnico”? ¿Logrará consolidarse como un buen arreglo de mutua dependencia y balance entre poderes nacionales y locales? ¿O las tensiones que generan el conflicto armado y la crisis económica que se prolonga, a la fecha, por seis años quebrarán el precario equilibrio, lanzando al país hacia un neocentralismo o hacia un salto profundo en la descentralización?

Las autoridades centrales pugnan, desde hace más de una década, por reducir el nivel de transferencias a las regiones territoriales e intervenir más en el destino y uso de las competencias delegadas, así como por recortar la autonomía de los gobiernos locales, a causa del conflicto armado y de la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Mientras tanto, las autoridades locales, de todo tinte político, demandan mayor autonomía en el manejo de recursos y competencias y, en los casos de los departamentos, acrecentar sensiblemente su capacidad fiscal. Algunos mandatarios locales solicitan con fuerza cambios en la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos adelantando planes de desarrollo alternativo. Los dos últimos grandes acontecimientos en esta disputa entre el centro y la periferia fueron, por una parte, la reforma a la Constitución al final del gobierno del presidente Andrés Pastrana, que redujo de manera transitoria las transferencias a los gobiernos locales y, por otra, la diplomacia alternativa que seis gobernadores del sur del país desarrollan contra el Plan Colombia.²

Frente a la debilidad del presidencialismo y del centralismo, así como del bipartidismo, la elección de alcaldes y gobernadores colaboró a abrir el mapa electoral “por abajo”. Desde la primera elección de alcaldes en 1998, los partidos y movimientos políticos no adscritos al partido Liberal y Conservador han ganado cargos de representación popular en porcentajes que oscilan entre más de 10% y menos de 30%. Esta apertura política comenzó en pequeños municipios y pasó, rápidamente, a las principales alcaldías y gobernaciones del país.

El mantenimiento de las mayorías electorales por los partidos Liberal y Conservador no alcanza a ocultar el grado de descomposición de la unidad nacional y territorial de tales organizaciones políticas. Las jefaturas

2 Los gobernadores de los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá, Huila y Tolima.

nacionales no logran articular plataformas programáticas que impongan la disciplina de partido. Tampoco son capaces de elaborar listas únicas para la Cámara y el Senado.³ De tal manera, al Poder Ejecutivo nacional se le encarecen los costos de transacción de leyes e iniciativas, puesto que, no pudiendo negociar con partidos unificados, transa con las múltiples facciones con representación política importante. El resultado de esta política es una cierta parálisis en la acometida de las principales reformas políticas, administrativas y sociales que urgen aplicar ante la crisis nacional.⁴ En el nivel territorial es frecuente encontrar varios candidatos liberales disputando una alcaldía o varios líderes conservadores, una gobernación. La elección popular de mandatarios locales ha acelerado el proceso de descomposición y atomización de los partidos políticos nacionales, particularmente del Liberal y Conservador.

Al Estado y el régimen político centralizado correspondió la construcción de partidos nacionales fuertes; a la descentralización administrativa, fiscal y política le sucede la agremiación política de los territorios. La Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Gobernadores defienden los intereses políticos de municipios y departamentos a partir de una lógica suprapartidista. La negociación entre el gobierno y los gremios políticos locales gira principalmente alrededor del monto y uso de los recursos transferidos y de las prerrogativas locales en el manejo del orden público.

El desmantelamiento del centralismo y la crisis de los partidos nacionales estimulan la reorganización política, de muy diverso signo, alrededor de territorios. Desde el espectro político que se mueve en la legalidad se pueden mencionar las alianzas de alcaldes del Magdalena Medio contra la insurgencia, el bloque de gobernadores del sur en abierta oposición a la política nacional de sustitución de cultivos ilícitos y la unidad de todo el arco iris de la clase política costeña en reclamo por la creación de la Región Caribe.

3 La crisis de los partidos nacionales explica las recurrentes propuestas tendientes a forzar la existencia de listas y voceros únicos de los partidos en los cuerpos colegiados.

4 La debilidad de los partidos alimenta las relaciones incestuosas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, mediante las cuales el primero compra costosas adhesiones a sus principales iniciativas legislativas y, el segundo, falla en ejercer el control político que le corresponde o paraliza al gobierno.

El movimiento guerrillero posee una hegemonía geográfica en vastas zonas del sur y el oriente del país y la contrainsurgencia en el norte y centro. Existe una nueva geografía política en ciernes en la que en diversos territorios imperan mayorías políticas distintas, ninguna de las cuales posee suficiente fuerza para imponerse internamente en el territorio del otro.

La temprana conversión del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior, realizada por los constituyentes de 1991, se anticipó a los efectos de un proceso que ellos mismos ayudaron a acelerar. La dirección de los asuntos políticos por el gobierno nacional debe inevitablemente adecuarse a los nuevos agrupamientos geográficos mediante las prácticas de una “cancillería interna”.

El resultado político de la descentralización es entonces contradictorio. Por una parte, ha generado un sistema político más pluralista, pero también más atomizado. Es propia del pluralismo la diversidad; ese no es el problema, sino la naturaleza de tal diversidad y las condiciones para su expresión. La pluralidad que se expresa en virtud del proceso eleccionario local es toda aquella que nos habita, es decir, liberales y conservadores de todas las corrientes y facciones, alternativos de derecha, centro e izquierda, movimientos sociales, indígenas, negros y religiosos, líderes empresariales, de clases medias o de extracción popular; así como también la toma o, por lo menos, la presión de los gobiernos locales por todas las fuerzas irregulares que se disputan poder en Colombia: insurgencia, contra insurgencia y traficantes de cultivos ilícitos. Tal es el sentido de la ganancia en representatividad facilitada por la descentralización.

No es un secreto para nadie la inexistencia de consensos mínimos entre todas esas fuerzas en cuanto a la política económica, el manejo de la deuda externa, el conflicto armado, los cultivos ilícitos, la reforma agraria y urbana, las políticas laborales, las relaciones externas e, incluso, el manejo de los gobiernos locales. De tal manera, el pluralismo acrecienta la ingobernabilidad mientras no existan los acuerdos básicos sobre el modelo de desarrollo, de Estado y del sistema político que deben imperar.

3. El pluralismo institucional y normativo

Hasta la Constitución política de 1991 existían tres niveles territoriales: la nación, los departamentos y los municipios. Los constituyentes

abrieron la posibilidad de generar otras entidades territoriales: las provincias por asociación entre municipios contiguos, las regiones por asociación entre departamentos contiguos y las entidades territoriales indígenas. Sin embargo, a once años de promulgada la carta política, no se ha creado ninguna entidad territorial nueva por falta de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que lo permita. El bloqueo del mapa geográfico institucional no se explica por una carencia de interés en el tema de parte de los sucesivos representantes de las fuerzas políticas de distintos territorios que han accedido a la Cámara y el Senado, en este lapso. Por el contrario, a falta de una propuesta de ley, se han presentado siete en once años. La inmovilidad normativa resulta de un inacabado proceso de negociación en una situación de vertiginosos cambios políticos. Muchos son los intereses en juego: la repartición de rentas estatales, la jefatura de las instituciones, los lugares espaciales en los que se conforma la representación electoral y la articulación política entre el centro y la periferia.

A pesar de que la nueva geografía electoral, administrativa y de las finanzas intergubernamentales está esbozada, el modelo de organización espacial sigue en crisis y satisface a pocos. Cada ley que desarrolla la descentralización desde 1986 ha sido producto de transacciones derivadas de correlaciones de fuerzas en cada gobierno. El resultado: un laberinto institucional en el que coexisten varios modelos de descentralización que enturbian todo el andamiaje institucional, encarecen los costos del sistema⁵ y dificultan el ejercicio de gobierno a los mandatarios locales, mientras facilitan la violación de contradictorias leyes y normas reguladoras de la descentralización. Dado este panorama es imperioso aprobar una ley que armonice un solo ordenamiento territorial.

Las principales leyes de descentralización tratan a todos los municipios por igual, les exigen los mismos deberes y derechos a aquellos de 10 mil, 100 mil, 500 mil o millones de habitantes. Es como si se pretendiese uniformar las olas del mar, esfuerzo inútil e imposible. No obstante, los efectos son perversos pues incentivan, alternativamente, la ineficiencia de

5 Algunos analistas de la descentralización consideran que no son los recursos transferidos a los gobiernos locales los que presionan el déficit fiscal nacional, sino el mantenimiento e, incluso, el incremento de gastos centrales para funciones ya descentralizadas.

la administración pública o el despilfarro de sus capacidades. Algunas entidades territoriales son incapaces de asumir las funciones transferidas, otras exceden en posibilidades las delegaciones recibidas. Los departamentos suelen ser muy pequeños para tareas de desarrollo y muy grandes para la adecuada atención de todos sus municipios y para la representación de intereses de todos los poblados ante la nación. Las administraciones no pueden articular la infraestructura de comunicaciones y transporte y los recursos naturales, de capital y de trabajo que se requieren para apoyar el desarrollo socioeconómico en los territorios; la geografía regional escapa a las competencias de los departamentos.

Es verdad sabida que para las comunidades étnicas –indígenas y negras– identidad, desarrollo y cultura sólo son posibles en un espacio territorial dado; por ello, el reclamo principal es el reconocimiento de autoridades, derecho, lengua y régimen de propiedad propios en un territorio autónomo. El pluralismo institucional y normativo que tal aspiración supone es un reto mayor en la construcción de un Estado democrático.

La apertura al pluralismo institucional no se reduce al reconocimiento de los derechos de las sociedades étnicas, llamadas “menores”, sino que se extiende a todo el proceso de descentralización. Crecientes son las voces de aquellos que defienden subvertir la uniformidad de la ley, el carácter único de la legislación y el sistema homogéneo de competencias descentralizadas.

A quince años de iniciado el proceso de descentralización coexiste un creciente pluralismo político que se manifiesta en nuevas agremiaciones y hegemonías políticas territoriales, que a su vez bloquean los cambios institucionales y normativos que debieran darse en la misma lógica de la descentralización y la consecuente ampliación de las expresiones políticas. ¿Hasta cuándo? Es presumible que en un corto tiempo se intente afectar el viejo ordenamiento territorial.⁶ ¿De qué manera?, ¿impuesto o concertado, desde arriba o desde abajo?, ¿desaparecerán los departamentos en favor de las entidades territoriales regionales o se fortalecerán con nuevas funciones y recursos?, ¿obtendrán, al fin, las etnias sus territorios autónomos y superarán los negros el retraso que poseen respecto de los indios en materia de

6 El electo presidente, Álvaro Uribe Vélez, prometió en la campaña someter a referendo una reforma al ordenamiento territorial.

reconocimiento constitucional de sus derechos comunitarios?, ¿existirán mandatarios provinciales elegidos, y cómo se representarán las fuerzas municipales en provincias y regiones?; en fin, ¿cambiará la bolsa de recursos descentralizados y qué entidades territoriales manejarán los factores fundamentales del poder político, institucional y económico?

4. De la política social a la productiva

En sentido estricto, las materias descentralizadas están todas en la órbita de las políticas sociales. En particular, el grueso de los recursos y del desarrollo normativo es absorbido por dos sectores, la educación y la salud en sus niveles básicos. A través del proceso de descentralización el gasto público social se ha más que duplicado en quince años. El resultado ha sido un aumento en la cobertura de salud y educación en las poblaciones más pobres, un creciente número de planteles y una mayor cantidad de trabajadores vinculados a estos sectores. Tres inquietudes matizan el logro de estos desempeños: la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad de semejante esfuerzo.

Muchos funcionarios, organizaciones sociales y representantes políticos se cuestionan los costos de los beneficios recibidos. Es evidente que ha sido mayor el aumento de recursos que de cobertura de los servicios. El tamaño de los planteles está por encima de su utilización y el crecimiento del número de funcionarios adscritos a los diferentes sectores descentralizados no siempre se traduce en una correspondiente mejoría en la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado. En el régimen subsidiado en salud, los intermediarios financieros –entre los desembolsos de la nación y los hospitales– cobran caro para sostener los deteriorados programas de prevención y promoción de la salud.

¿Tienen las transferencias un claro impacto en la equidad territorial y social, es decir, en la distribución de recursos en favor de los territorios y la población más deprimida del país? Un estudio del Departamento Nacional de Planeación afirma una leve tendencia distributiva del gasto público en favor de las localidades menos desarrolladas.⁷ En cambio, los

7 Un estudio anterior del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional documentó lo contrario, es decir, el mantenimiento de la inercia del

sectores urbanos siguen recibiendo mayores recursos, por persona, que los sectores rurales. En cuanto a la equidad social, una parte de los recursos recibidos por los gobiernos locales se calcula según la cantidad de pobres que viven en la entidad territorial; a mayor índice de necesidades básicas, mayores transferencias por persona. Sin embargo, los recursos son recibidos por las alcaldías y los sectores de educación y salud, lo cual no garantiza, de manera automática y general, el destino del gasto hacia la población más pobre.⁸

En el lenguaje técnico de los economistas se afirma que el proceso descentraliza los gastos y no los ingresos; esto quiere decir que todo el andamiaje está volcado hacia la repartición territorial del presupuesto nacional en materia de políticas sociales, que se presume puede generar un gasto público más eficientemente, ejecutado por los gobiernos locales a diferencia de lo que sucede con las entidades centrales. La descentralización de los ingresos supone dos tipos de reformas, autonomía territorial para la creación de impuestos locales y una mayor distribución del conjunto de impuestos existentes entre las entidades territoriales, particularmente, la cesión de impuestos nacionales como el de la renta.

En el largo plazo, la sostenibilidad económica de la descentralización depende, para muchos, de la capacidad de los gobiernos locales de estimular la generación de ingresos en sus territorios mediante el apoyo a las actividades productivas, comerciales y financieras. Para que esto sea posible, la descentralización de la política social debe completarse con la descentralización de la política económica. En las décadas de los 60 y 70 existieron paquetes de estímulos económicos al desarrollo regional y se pretendió cerrar la brecha de desarrollo entre las diferentes regiones, ciudades y entre las zonas rurales y urbanas. De manera paradójica, la adopción del proceso de descentralización desde la década de los 80, sepultó las políticas de desarrollo regional, a cambio del interés por la pro-

gasto de la época centralista en favor de las entidades territoriales con mayores recursos, con notorias excepciones como la ciudad capital, Bogotá.

8 Las reglas de repartición de los recursos fueron modificadas por la Ley 715 de 2001; su impacto, además de la reducción de los desembolsos financieros para la política social mientras no crezcan los ingresos corrientes de la nación, está por medirse en los próximos años.

gramación territorial del gasto público social. El resultado territorial de la apertura económica, emprendida también desde la década de los 80, ha sido el aumento de las disparidades en los índices de crecimiento y bienestar entre regiones, al interior de ellas, entre ciudades y entre el sector urbano y rural. Colombia es hoy un país más desigual que antes, tendencia que la descentralización de la política social no ha podido contrariar de manera significativa.

Desde la década de los 80, han existido algunos mecanismos complementarios de la descentralización para compensar las diferencias territoriales en los índices de desarrollo y de necesidades básicas insatisfechas; por ejemplo, el Plan Nacional de Rehabilitación, el Plan Pacífico, la Red de Solidaridad Social y el componente de inversión social del Plan Colombia. Todos han sido programas aleatorios, circunstanciales y dependientes de la presidencia de la República; no obedecen a una “política de Estado”, sino a la política social del Presidente de turno. De tal manera, el apoyo político a los programas que impulsa el Estado se condiciona a la inestabilidad en los objetivos y la rotación de la población y de los territorios intervenidos; todo lo cual aminora la durabilidad de los impactos de tales programas.

Podemos concluir, entonces, que ni el proceso de descentralización ni los programas sociales de los presidentes de turno son suficientes para incentivar dinámicas perdurables de desarrollo local. No obstante, una abundante literatura insiste en la importancia de los factores territoriales en el crecimiento económico, la distribución de los ingresos y la construcción de la democracia. Además de las políticas macroeconómicas generales y aquellas específicas para ciertos sectores industriales, comerciales, agropecuarios o financieros, el desarrollo y el bienestar están determinados por variables y políticas territoriales. Una “descentralización para el desarrollo” requiere transitar de la política social a la económica. La creación y destino de los impuestos, la regulación de la explotación de los recursos naturales, las investigaciones e inversiones en ciencia y tecnología, los programas de reconversión laboral, las inversiones en infraestructura y los incentivos a la actividad económica son algunas de las materias que pueden complementar la descentralización de la política social, dentro de una clara estrategia de desarrollo social y productivo de los territorios.

5. ¿Del Estado unitario descentralizado a la regionalización?

¿Cuál es, por lo tanto, el mejor ordenamiento territorial para incentivar el desarrollo y cuáles las relaciones entre esta respuesta y la solución política al conflicto armado?

La agenda pública en las décadas de los 70 y 80 estuvo centrada en la búsqueda de una mayor eficiencia de la administración y el gasto estatal, en los reclamos por una mayor cobertura y calidad de los servicios públicos y la construcción de un régimen político menos excluyente y más participativo. Poco a poco, en un lapso aproximado de quince años, las diferentes expectativas fueron convergiendo hacia la promoción de un proceso integral de descentralización.

En 1982, los candidatos a la presidencia de la República por el partido Conservador (Belisario Betancur), Liberal (Alfonso López Michelsen) y la disidencia liberal (Luis Carlos Galán) se comprometieron en impulsar la descentralización, aduciendo, entre otras razones, la recuperación de la legitimidad del régimen político y una mayor eficiencia de la administración estatal. La clase política de ambos partidos tradicionales acrecentó, en las décadas de los 70 y 80, un reclamo de mayor protagonismo de los dirigentes locales en asuntos territoriales y de política nacional. En 1983, el tercer encuentro nacional de movimientos cívicos propuso la elección popular de alcaldes y gobernadores, planes de desarrollo en cada entidad territorial, participación de los usuarios en las entidades prestadoras de servicios públicos y cabildos abiertos para incentivar la participación ciudadana.

También en la década de los 80, los créditos de las agencias multilaterales empezaron a experimentar la descentralización de las políticas de cooperación al desarrollo con participación comunitaria. Los acuerdos de paz de 1984-1985, firmados entre el gobierno de Belisario Betancur y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, saludaron la descentralización como espacio adecuado para democratizar el régimen político y adelantar una eventual futura reinserción del movimiento insurgente. El movimiento político que salió de tales acuerdos, la Unión Patriótica, no solo apoyó políticamente la descentralización, sino que se volcó a la conquista de alcaldías, concejos municipales, gobernaciones y asambleas departamentales. Posteriormente, todos los movimientos insurgentes que

pactaron un acuerdo de paz (particularmente el Movimiento 19 de Abril-M19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores –PRT–, el Ejército Popular de Liberación –EPL– y una fracción del Ejército de Liberación nacional –ELN–, la Corriente Socialista) se volcaron hacia la conquista política de las administraciones locales.

La elección popular de alcaldes, la cesión de 50% del impuesto al valor agregado de la nación a las entidades territoriales y el inicio de la descentralización de las políticas sociales básicas en 1986 fueron entonces el resultado de un consenso; o más bien, de una negociación de múltiples intereses, expectativas y racionalidades que convergieron en apoyar el proceso más radical e integral de descentralización que experimentó América Latina a la fecha. Claro está que no todas las fuerzas mencionadas intervinieron en la negociación de las leyes entre el gobierno y el congreso durante los años de 1986 y 1987. Tal ausencia puede, en parte, explicar el desencanto de muchos con las reformas acometidas hasta ahora.

La agenda pública durante la década de los 90 del siglo XX y los primeros años del siglo XXI sigue marcada por la construcción de una administración estatal más eficiente y hoy menos onerosa; los movimientos sociales siguen demandando más y mejores servicios públicos, y también más oportunidades de trabajo, generación de ingresos y niveles de desarrollo; la apertura política y electoral acometida en virtud del proceso de descentralización es reconocida como positiva, pero también se denuncian y se sufren las prácticas clientelistas sumadas a la corrupción como obstáculos a la democracia y a la participación ciudadana y comunitaria en la definición de las políticas de interés colectivo.

Durante los 90, la preocupación por el déficit fiscal, la generalización de la pobreza y la participación democrática ocurrieron en un escenario en el que la profundización de la apertura económica, los efectos de la descentralización sobre el régimen político y la evolución de la confrontación armada desencadenaron una convergencia política amplia hacia un nuevo ordenamiento territorial.

Varios efectos territoriales importantes conlleva la internacionalización de la economía, como ser que algunas actividades económicas declinen y otras florezcan, así como que se depriman o activen los territorios en los que ocurren estos impactos económicos. Por ejemplo, la ciudad de Barranquilla se beneficia de una importante inversión de capitales atraídos por

las oportunidades de la apertura económica, mientras la región cafetera sucumbe en una profunda recesión económica y depresión social. Alrededor de la actividad petrolera se fortalecen las clases políticas regionales, se desarrollan instituciones y se acrecientan las inversiones, mientras que los territorios de economía campesina del sur del país se pierden en la marginalidad. Estas transformaciones en la geografía económica producen tensiones en las relaciones de fuerza económicas y políticas entre los territorios.

Cada región del país va descubriendo potencialidades y falencias en el nuevo modelo de desarrollo desencadenado por la globalización de la economía. Ya no se requiere de una articulación al mercado nacional para la integración de actividades productivas, comerciales o de explotación de materias primas dirigidas a los circuitos transnacionales. En este escenario, apremia la necesidad de aplicar políticas y regulaciones económicas específicas, no sólo para los sectores económicos, sino también para los territorios.

La geografía electoral y de las instituciones prestadoras de servicios públicos se corresponde a las jurisdicciones establecidas hace más de un siglo: los municipios y los departamentos; pero las condiciones territoriales para el desarrollo y los programas sociales requieren de otros mapas, no ya exclusivamente el nacional y el local, sino espacios supramunicipales y supradepartamentales. Tal es el caso para un manejo efectivo de las cuencas hidrográficas, bosques húmedos, recursos mineros, sistemas de transporte de los puertos a las ciudades y a los centros agroindustriales y mineros, encadenamientos productivos, comerciales y financieros, lucha contra la pobreza, perfiles epidemiológicos y programas de salud preventiva, es decir, los temas más prometedores y dramáticos del desarrollo nacional y de la vinculación al mercado transnacional.

En la actualidad toda gran ciudad tiende a absorber los municipios vecinos y a crear ciudades regiones que articulan lugares de habitación, dotación de recursos naturales, procesamiento de desechos, infraestructura de comunicación y servicios, entre otros asuntos relevantes.

En este contexto, las clases empresariales, en particular la antioqueña, vallecaucana, costeña y santandereana extienden los vínculos y negocios más allá de sus centros históricos, mientras sus representantes políticos avanzan procesos de integración supradepartamentales por la vía de movimientos políticos, campañas electorales, planes de desarrollo, y servicios administrativos y educativos.

Los efectos de la descentralización sobre el régimen político también presionan contra el ordenamiento electoral e institucional basado exclusivamente en municipios y departamentos. Un efecto inmediato de la elección de alcaldes fue la tendencia a la atomización municipal de los partidos políticos, en detrimento de las redes de articulación departamentales que imperaban sobre los políticos municipales. En la Asamblea Constituyente de 1991 se trató de revertir la tendencia de tal fragmentación mediante el fortalecimiento de la figura de departamento. La elección popular de gobernadores, la coordinación de las políticas nacionales en las jurisdicciones departamentales y la intermediación en el tránsito de cuantiosos recursos y programas de la nación a los municipios no bastaron para evitar la crisis fiscal, política y funcional que se vive en los departamentos del país.

Algunos municipios se reconocen muy pequeños, con escasos recursos financieros, humanos e institucionales para gestionar ante dependencias nacionales y extranjeras obras y programas que puedan resultar más baratos y mejor gestionados, cuando hacen alianza con localidades en similares circunstancias. Lo mismo ocurre con algunos departamentos.

La construcción de una Región Caribe es un sueño que abrazan representantes políticos de todas las tendencias, así como organizaciones sociales y populares costeñas. Varios encuentros para definir los pasos y las características de la Región Administrativa y de Planeación –RAP– del Caribe se han realizado desde la Constitución Política de 1991. No menos notorio es el activismo de los llamados “gobernadores del sur”, quienes redactaron las bases de un plan de desarrollo regional, poseen una posición crítica concertada respecto de los alcances actuales del proceso de descentralización y presentan una propuesta de proclamación de una República Regional Unitaria de Colombia. Con una menor visibilidad nacional, pero sin pausa, sectores políticos, empresariales, universitarios, y organizaciones sociales y populares de los departamentos nororientales aceleran el ritmo de intercambios e integración con los territorios venezolanos vecinos. Un febril activismo caracteriza a algunos representantes que rehacen redes de integración política en varios departamentos que corresponden a la histórica zona cafetera. De igual manera, alcaldes, empresarios y políticos del norte del departamento del Valle del Cauca escudriñan la posibilidad de una articulación política e institucional nueva. Los políticos vallunos y paisas, que representan claros intereses empresariales, mi-

ran hacia los departamentos del Chocó, el antiguo y desmembrado departamento de Caldas, a Cauca y Nariño como espacios que debieran orbitar dentro de las redes de extensión de sus proyecciones de desarrollo.

Con mucha resonancia durante una época y ahora con más prudencia, se expresa una asociación de alcaldes de la región del Magdalena Medio, que pretende la creación de un departamento que arañaría partes del territorio a muchos otros. Mientras tanto, los indios siguen esperando la creación de las Entidades Territoriales Indígenas previstas en la reforma constitucional de 1991 y cuya concreción implicaría armar regiones autónomas con partes del territorio de varios municipios y departamentos. Por último, incluso la población negra del Pacífico, pobre y marginada como pocas y al amparo de títulos colectivos de propiedad de la tierra, ocupa territorios sobre los cuales pretende incidir legalmente a partir de sus organizaciones tradicionales.

Un significativo activismo político se congrega, entonces, más allá de los municipios y departamentos tradicionales. Algunas veces se busca una asociación entre municipios y, otras, expresamente, la construcción de regiones a partir de varios departamentos o con pedazos de los existentes. La ley orgánica de ordenamiento territorial no ha detenido entonces el proceso económico, político y social que contiene, en la nueva geografía, las ciernes de un nuevo ordenamiento institucional.

La población colombiana está advertida, pues los medios de comunicación y los analistas políticos se lo recuerdan con insistencia: la confrontación armada se intensifica mediante el control militar de los territorios. Esta nueva geografía supera municipios y departamentos diseñando regiones con zonas de avanzada, en disputa, de convivencia, con corredores y retaguardias que testimonian los puntos históricos de partida. Las regiones colonizadas por los llamados "actores armados" testimonian el fracaso del Estado en imponer un orden político y militar en todo el territorio nacional. Estos territorios intervenidos son también activos en la confrontación, botines de guerra, mecanismos para forzar un reconocimiento nacional e internacional y, por último, bastiones desde los cuales negociar una salida política al conflicto armado.

Podemos concluir, entonces, que tanto el proceso de globalización, el impacto político de la descentralización sobre el régimen político, como la dinámica de la confrontación armada estimulan los agrupamientos eco-

nómicos, empresariales, políticos, sociales y militares en una geografía que vuelve caduco el viejo ordenamiento territorial.

6. Regionalización y proceso de paz

¿La tendencia hacia la regionalización del país facilita o dificulta una salida negociada al conflicto armado? Una República organizada en regiones puede fortalecer la unidad nacional mediante el reconocimiento de la diversidad que la conforma o puede ser el camino más rápido para exasperar las divisiones hasta fracturar el país. ¿De qué depende uno u otro desenlace? De los tiempos, que son tan importantes en política como en música para crear armonías o disonancias. La regionalización se puede hacer ya, mediante una transacción entre fuerzas integradas al sistema, con la esperanza, claro está, de que los no invitados se conformen con el diseño del nuevo país hecho para todos. O la regionalización puede llegar a ser el resultado de la nueva geografía de los improbables vencedores sobre los vencidos. Finalmente, puede derivar del pacto entre partes que no reconocen derrotados; y como todo poder es territorial, el desenlace crítico de la lucha por el poder, como lo demuestra la historia de las constituciones en Colombia, suele instituir un nuevo orden territorial.

La primera característica del poder es ser fundacional, es decir, define las reglas de juego que determinan el alcance mismo de la política, los actores que participan de las decisiones y los temas sometidos al ejercicio público. De allí en adelante, la política no es más que el acontecer, más o menos tranquilo o atormentado, de un orden previamente constituido. La solución a la incógnita sobre el posible impacto de un ordenamiento regional depende entonces de las relaciones de poder económico, político y militar. La regionalización será el orden de la imposición, de la consulta o de un pacto que cobije la transacción de diversos intereses que nos comprometan en un perdurable y honorable acuerdo de paz.

Los tiempos no están para construir Estados nacionales cada vez más grandes, sino más pequeños. Hasta ahora, aquellos territorios que se parten en varios trozos padecen de fracturas históricas, religiosas, étnicas, de lengua y cultura; características que, de manera aparente, afortunadamente, no posee Colombia. Lo que no suele advertirse son los precipicios entre el mundo rural y urbano, entre los territorios integrados al mercado nacio-

nal y las vastas zonas de un imparable proceso de colonización y extensión de la frontera agrícola, entre el mundo moderno y premoderno, entre élites acostumbradas a poseer todo y élites cansadas de tener cada vez menos. Tales abismos constituyen mundos de identidades históricas y culturales asentadas en territorios específicos. Entre más se profundizan los efectos diferenciadores de realidades territoriales como resultado combinado de la apertura, la crisis política y la confrontación armada, más nos acercamos a cercenar los territorios nacionales. Contrario al pensamiento mayoritario, reiterado incluso por las jefaturas políticas de los ejércitos irregulares, Colombia no está vacunada contra la disolución de la unidad estatal y nacional.

No obstante, la organización del territorio de manera regional puede ser una invaluable oportunidad para asentar un pacto social y político con base en el cual se profundice la equidad, el desarrollo y la democracia.

La mayor parte de la financiación del nuevo ordenamiento territorial debe provenir de los impuestos sobre la renta y complementarios, y de un tributo directamente proporcional a las tasas de crecimiento regional. De tal manera, la regionalización se fundaría en el principio de la solidaridad entre las clases sociales y entre los territorios más desarrollados con los menos. La ejecución de los recursos debería atender, sin ambigüedad, al criterio de distribución de la riqueza; esto es, a menores niveles de desarrollo regional y mayor cantidad proporcional de población pobre, mayor volumen de transferencias regionales por persona. Completa la garantía de la equidad entre territorios la creación de un Fondo de Compensación Regional, con base en el cual se logre la dotación de un mínimo de servicios sociales y condiciones para la actividad productiva similares entre las regiones, en tiempos determinados. La equidad refiere también al reconocimiento de los esfuerzos específicos que cada entidad regional realice para mejorar los niveles relativos de desarrollo. La búsqueda de la equidad no debe, por lo tanto, desanimar a los emprendedores y exitosos, mientras premia a los acomodados y perezosos. Si no se construye un sistema de estímulos y castigos al compromiso con el desarrollo se protege la cultura rentista.

Una regionalización efectiva para el desarrollo requiere descentralizar parte de la política económica. La participación de las regiones en el manejo de los recursos naturales y los macro proyectos de interés nacional, las inversiones en infraestructura, transporte y comunicaciones, y las

políticas selectivas en favor de sectores productivos, comerciales y financieros son aspectos trascendentales que conforman parte de la agenda de un pacto territorial. El presupuesto nacional, acorde con el nuevo ordenamiento territorial, debería prever una partida para el desarrollo regional que comprenda los recursos transferidos directamente a las regiones y al Fondo de Compensación Regional. Además, se debe incorporar, en la distribución del presupuesto, los derechos y responsabilidades regionales en los proyectos de interés estratégico de la nación. El pacto regional se funda no sólo en la defensa de la autonomía de las regiones en la definición de perfiles, énfasis y prioridades específicas de desarrollo, sino en un esquema de concurrencia de las regiones en los asuntos estratégicos de la nación y, por último, en el acuerdo sobre las áreas reservadas al Estado central, garantes de la unidad nacional. En este contexto cobraría validez lo que hoy no es más que vana proclama constitucional, el derecho y la exigencia de cada entidad territorial de dotarse de su propio plan de desarrollo.

La conducción exclusiva de la guerra y la paz por el Presidente de la República parece agotada. Sin desconocer las razones nacionales de los principales conflictos sociales, políticos y militares, deben reconocerse las diferentes dinámicas y características territoriales en el acontecer nacional e incluso en el enfrentamiento armado. Las autoridades regionales deben participar en la agenda de las negociaciones, y en un futuro y deseable pacto de paz. Hasta ahora, no sólo las entidades territoriales han estado formalmente excluidas de las negociaciones de paz, sino también las principales fuerzas sociales y comunitarias con representación nacional o territorial. El pacto territorial que defendemos es también un pacto social y político y, por lo tanto, no puede ser exclusivo a los comandantes de los principales ejércitos, sino que debe extenderse a las fuerzas empresariales, sociales y políticas de toda la nación; es indispensable, pues, la participación social y comunitaria en la conformación de las regiones, en los planes de desarrollo territoriales y los acuerdos de paz.

Sin desconocer la multiplicidad de caminos y reformas que pueden alimentar la regionalización del país, es recomendable instituir una Asamblea Constituyente, que combine la representación nacional y la territorial para sellar el nuevo pacto nacional. Unas regiones constituidas por acuerdos políticos y con participación civil (empresarial, social y comunitaria), dotadas de planes de desarrollo propios, con autonomía

política y administrativa y con facultades legislativas delimitadas, facilitarían cerrar la ancestral brecha entre territorio y Estado.

En el siglo del centralismo se concentró la presencia del Estado en las principales ciudades, centros mineros y agroindustriales. Gracias al proceso de descentralización la inversión social se difunde de manera más generalizada. Las autonomías regionales con competencias en materia económica, recursos del presupuesto nacional, nuevo estatuto tributario y participación en los excedentes de los grandes proyectos de inversión y las riquezas naturales, podrían fomentar el desarrollo e integración de los mercados regionales. Un desarrollo más difuminado en todo el territorio nacional podría, en el mediano y largo plazo, resultar de un ordenamiento territorial regional, tal como sucedió con el centralismo estatal que se correspondió con la concentración del desarrollo y del poder político en tres ciudades, Bogotá, Medellín y Cali, y sus respectivos departamentos.

Unas últimas palabras. Mientras Colombia, al igual que otros países, busca un ordenamiento territorial que exprese las nuevas relaciones políticas y económicas entre territorios, el proceso de internacionalización de la economía no se detiene. Ningún Estado nacional por sí solo, y menos las regiones interiores que lo conforman, puede garantizar crecimiento y equidad marginado de la creciente interdependencia global. Advertimos de la importancia de avanzar con los tiempos correctos, como en el baile en pareja, en el nuevo diseño territorial interno y externo; acometer el primero sin el segundo es una vía expedita a la fragmentación nacional y al empobrecimiento de muchas regiones.