

SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Descentralización, crecimiento endógeno y desarrollo humano sostenible en Colombia

Durante los siglos XIX y XX, la noción de desarrollo ha ido complejizándose desde una concepción de mero crecimiento económico hacia otra que contempla el desarrollo humano sostenible y el crecimiento endógeno. Esto ha sido posible gracias a una transformación en el sistema de producción económica, a la consolidación de un mercado mundial (impulsado por la globalización y la revolución científico-tecnológica) y a una reorganización de poderes, competencias y recursos al interior del Estado Nacional (jalonado por los procesos de democratización y el discurso de los derechos humanos). Las transformaciones anotadas se materializan en América Latina en un auge de los territorios como protagonistas y gestores de su propio desarrollo, a través de procesos de descentralización política, fiscal y administrativa. El presente ensayo crítico, a partir de fuentes secundarias, se pregunta cómo se relaciona el desarrollo territorial y la descentralización en Colombia. El análisis interdisciplinario parte de una hipótesis exploratoria según la cual la descentralización produce, al tiempo, amenazas y oportunidades al desarrollo territorial que dependen, a su vez, de las condiciones estructurales económicas, políticas, sociales y culturales de los territorios nacional, regional y local, en su articulación entre sí y con el medio globalizado.

Palabras claves: descentralización en América Latina, desarrollo humano sostenible, crecimiento endógeno, descentralización en Colombia, interdisciplinariedad.

**SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE LA DES CENTRALIZACIÓN Y EL
DESARROLLO TERRITORIAL**

Descentralización, crecimiento endógeno y desarrollo humano sostenible en Colombia

DAVID ESTEBAN GARZÓN VÁSQUEZ

Director

LUIS JAVIER ORJUELA

Lectores

DANIEL CASTELLANOS

RALF LEITERITZ

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C, Diciembre de 2008

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1. MARCO TEÓRICO.....	8
1.1 La evolución del concepto de desarrollo.....	8
1.2 El debate sobre la descentralización y su relación con el desarrollo.....	13
1.2.1) El enfoque económico.....	13
1.2.2) El enfoque sociológico de la descentralización.....	16
1.2.3. El enfoque de la nueva administración pública.....	17
1.2.4. El enfoque político.....	17
1.2.5. Los organismos multilaterales.....	18
1.3 Oportunidades, amenazas y contexto estructural entre la relación descentralización y desarrollo.....	20
1.3.1 Oportunidades.....	22
1.3.2 Amenazas.....	23
1.3.3 Contexto estructural.....	25
2. DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y CRECIMIENTO ENDÓGENO EN COLOMBIA.....	27
2.1 Las condiciones estructurales que orientan la descentralización en Colombia.....	28
2.2 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización fiscal al desarrollo en Colombia.....	42
2.3 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización administrativa al desarrollo en Colombia.....	52
2.4 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización política al desarrollo en Colombia.....	56
2.5 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización especial (étnica y ambiental) al desarrollo en Colombia.....	65
2.6 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización fiscal al crecimiento endógeno en Colombia.....	68
3. CONCLUSIÓN.....	70
4. BIBLIOGRAFÍA.....	75

INTRODUCCIÓN

La sociedad moderna ha buscado regular los conflictos sociales, propios de la búsqueda individual de la maximización de beneficios en un mundo con recursos limitados, mediante su sometimiento a una organización que monopoliza el uso de la fuerza y provee un ambiente de convivencia favorable a la cooperación social al interior de un territorio específico. Esta organización se materializa en unas instituciones racionales que producen normas generales para la reproducción de la sociedad y sus formas de producción económica. Así, el Estado surge como una necesidad de la sociedad para garantizar las condiciones mínimas por las cuales cada uno de los individuos que la conforman (*para todos, con equidad*) pueda llevar una vida digna, resolver sus problemas con otros, realizar intercambios económicos y buscar su felicidad. Sin embargo, la historia ha mostrado cómo el Estado puede terminar amenazando las libertades individuales, por lo cual, surgen las otras interpretaciones que insisten en que el mercado (entendido como el libre intercambio de bienes y servicios entre individuos racionales) debe ser la única forma de coordinación social.

En medio de tal dilema, Estado o mercado, han surgido diferentes nociones del desarrollo con el correr de la historia. Durante el siglo XIX, el desarrollo se asoció al estudio sobre la manera en que se crea la riqueza en una sociedad y cómo el mercado podría asignar en forma óptima estos recursos, sobre la idea que el crecimiento económico al interior de un Estado se redistribuiría gradualmente por el conjunto de la sociedad. Sin embargo, las crisis económica de 1930, las dos guerras mundiales, las fehacientes desigualdades inter e intra países y el aumento de la complejidad social del siglo XX (aumento de la población, revolución tecno-científica, urbanización y mercado mundial, y el discurso de los derechos humanos producto del aprendizaje de las dos guerras mundiales, entre otros aspectos) van complejizar este concepto, añadiéndole una concepción humanista, por la cual el desarrollo, además ser propulsado por el crecimiento económico, va a significar el aumento de las capacidades, libertades y oportunidades de la persona humana. Así, la nueva conceptualización desplaza el énfasis de la noción de desarrollo sobre los medios (libre mercado, aumento de la inversión, tamaño de la industria y revolución científico-tecnológica) hacia los fines (la persona humana).

En el caso de las sociedades latinoamericanas de mediados del siglo XX, el Estado concentró la administración del poder y los recursos en una estructura centralizada que le permitió consolidar un sistema político y económico y, de manera precaria, dar forma a la identidad de todos los ciudadanos que conformaron la Nación. Pero, en la mayoría de ocasiones, la concentración del poder del Estado dio lugar a gobiernos nacionales que suprimieron las diferencias y particularidades de la sociedad y del individuo, además de concentrar también la producción y el beneficio de la riqueza en muy pocos actores y espacios nacionales. En este sentido, se ha inhibido la participación, el control y la representación de otras organizaciones e individuos en el poder del Estado, lo cual constituyó una ausencia de oportunidades para buscar la felicidad individual, impidió la consolidación de mecanismos básicos de solidaridad social y promovió la ilegitimidad de las reglas generales, contradiciendo entonces el sentido de la organización social en la forma del Estado.

Al mismo tiempo, desde la segunda mitad del siglo XX se ha venido consolidando una tendencia mundial, soportada sobre la revolución científico-tecnológica, que actúa sobre

los Estados nacionales: la profundización de la globalización económica y cultural, caracterizada por la reducción de barreras para el intercambio comercial entre países y por la consolidación de un mercado de bienes, servicios y culturas mundiales.

La presión de estos dos fenómenos anotados (globalización y crisis del Estado central) encauzan al Estado nacional hacia una reorganización que se expresa en los procesos de descentralización llevados a cabo, en Latinoamérica, a partir de la década de 1980. De manera diferenciada, los países redistribuyeron los recursos políticos, económicos y administrativos de la Nación entre sus territorios y fortalecieron en éstos las formas de organización, producción y el proceso de toma de decisiones políticas y económicas. Sumado a esto, la globalización propicia sistemas de producción flexibles sectorial y territorialmente. Este modo de producción obliga, no a los Estados nacionales sino a sus territorios, a producir bienes innovadores y baratos –o algunas de sus partes- para lograr aumentar la cantidad de productos en el mercado mundial, y/o, a generar las condiciones (des)regulatorias necesarias para competir por la inversión externa (Boisier, 2007).

Ahora bien, si la descentralización es una tendencia actual que orienta la organización de los Estados, cabe preguntarse si esta transformación efectivamente se corresponde con el desarrollo y cómo se podría observar esta relación. Desde una interpretación histórica de la noción de desarrollo territorial (entendido como el empoderamiento territorial al interior de un Estado para el crecimiento económico endógeno y la ampliación de libertades, oportunidades y bienes de la persona humana; definido colectiva y gestionado estratégicamente desde el territorio, en su interrelación con el Estado Nacional y el sistema económico mundial), se realizará una revisión de cómo se ha entendido el concepto de descentralización en Latinoamérica con el propósito de observar la interacción entre estos dos conceptos.

Debe anotarse que se impondrán tres categorías analíticas artificiales para ordenar la presentación de la información al lector. En tal sentido, la descentralización y el desarrollo se relacionan mediante oportunidades y amenazas, enmarcadas en un contexto estructural. Por **oportunidades** se entenderá el conjunto de espacios y recursos creados por la descentralización para definir y gestionar el desarrollo; por **amenazas** se entenderá el conjunto de condiciones locales, nacionales e internacionales –creadas por la descentralización- que coartan la búsqueda del desarrollo y; por **contexto estructural** se entenderá la dinámica histórica cristalizada en un conjunto de cualidades económicas, políticas, sociales y culturales de los territorios nacional y local, en constante interacción y aprendizaje, que *movilizan* o *constrañen* la acción colectiva en la definición, búsqueda y gestión del desarrollo.

En este estudio se propone que la descentralización facilita la gestión del desarrollo, y que, acerca el Estado a los territorios, *pero no se transfiere desde los gobiernos nacionales sino que se construye desde el interior de las comunidades en la interrelación con sus gobiernos subnacionales*. En otras palabras, Aunque, la descentralización es una apuesta por acercar al Estado a los individuos, otorgándole poder y competencias a los territorios, con el propósito de ofrecerles oportunidades para participar en la toma de decisiones públicas que los afectan directamente y los hacen partícipes de la definición y la gestión de su propio destino, además de garantizar las mínimas condiciones para una vida digna, sostenible y sustentable, ésta -la descentralización- promueve el desarrollo sólo si los ciudadanos que conforman el

territorio se empoderan, esto es conocen y comparten necesidades y alternativas de solución -políticas, económicas y culturales-; conocen, usan o inventan los mecanismos para gestionar tales objetivos (participan) y asumen las consecuencias de sus decisiones en un proceso de aprendizaje constante que les permita corregir el rumbo y adaptarse a los cambios nacionales y a las estructuras económicas mundiales (globalización y neoliberalismo). Por lo tanto, *El desarrollo resulta de un proyecto político-económico-cultural-ambiental que surgiría de la cooperación y el conflicto al interior de un territorio, entre éstos y los niveles regionales y centrales de gobierno, en su relación con el ambiente externo globalizado.*

Así las cosas, se pretende mostrar la anterior relación mediante el análisis del caso Colombiano. Esto es, responder al interrogante sobre ¿cuáles son las oportunidades y amenazas que el proceso de descentralización implica para el desarrollo humano sostenible y el crecimiento endógeno en Colombia? teniendo en cuenta las condiciones estructurales instaladas en los territorios -nacional y local- previamente, las cuales en últimas determinan la definición y el ritmo de su gestión.

Este estudio se soporta metodológicamente sobre las bases de un ensayo crítico. Esto es, una relectura de diferentes fuentes secundarias en torno a una relación planteada (descentralización y desarrollo en Colombia), de la cual se derivan algunas críticas personales a los planteamientos de los autores que configuran el ensamblaje y el orden del texto. Además, se quiere presentar una lectura interdisciplinaria que supere las barreras positivistas entre las diferentes ciencias sociales. Por lo tanto, los objetivos del presente estudio son los siguientes:

- Interpretar, de manera interdisciplinaria, la relación entre la descentralización y el desarrollo territorial en América Latina
- Observar cómo se originó y en qué consiste el proceso de descentralización fiscal, política y administrativa en Colombia (condiciones estructurales).
- Explorar las oportunidades y las amenazas que ofrece la descentralización al desarrollo humano sostenible y el crecimiento endógeno en Colombia

Esta investigación es relevante pues aporta un camino para interpretar y esbozar alternativas de solución a los problemas actuales del país. A pesar del optimismo que manifiesta mayor parte de la opinión pública nacional sobre la situación social, económica y política en el país, este estudio plantea que Colombia se encuentra en una profunda crisis del funcionamiento del Estado, una inequitativa distribución de los bienes del mercado y una ausencia de cultura ciudadana (condiciones estructurales) que no se explica simplemente por la presencia de los actores armados ilegales.

Una interpretación simplista de las causas nos ha conducido a respuestas fragmentarias y de corto plazo que han permitido que la crisis continúe aumentando. Es necesario promover sinapsis y sinergias entre todos los actores del sistema político que posibiliten repensar el objetivo que persigue, y la forma como funciona el Estado, el mercado y la sociedad colombiana: un proyecto de sociedad compartido e incluyente.

Recuérdese que la función de los Estados es limitar –y, a la vez, potencializar- la acción individual otorgándole unos límites (reglas generales e impersonales) que permitan la

transformación del ser humano en persona humana (vivir con dignidad), permitiendo su interacción social y económica, y haciendo posible la construcción y transformación de orden social. Pero la complejidad social al interior de un Estado se compone de diferentes culturas, intereses y necesidades que una administración centralizada nacionalmente no alcanza a representar, expresar y solucionar. Por lo tanto, para que el Estado pueda acercarse más a los individuos y las comunidades, conocer, definir y expresar sus preferencias, y gestionar la satisfacción de sus necesidades, se requiere redistribuir los poderes del primero, desde el nivel central nacional hacia los diversos territorios que conforman la nación (gobiernos subnacionales)¹.

No obstante, para que la descentralización se relacione con el crecimiento endógeno y el desarrollo humano sostenible, debe construirse una cultura territorial que lo defina y lo gestione, una actitud compartida, un estado de ánimo -y *de conciencia*- que movilice la búsqueda colectiva por mejorar capacidades territoriales, a través de la participación consciente y el control responsable sobre la definición, asignación, producción, provisión y la administración de los bienes y servicios públicos, y de la solidaridad social en los comportamientos del ámbito privado, en consideración de las condiciones político-administrativas nacionales y la estructura económica mundial; todo esto, en el marco de unas estructuras económicas, políticas y sociales producto de un proceso histórico en los niveles local, nacional e internacional.

En este sentido, se propone la noción de desarrollo territorial como un imperativo categórico que debe ser perseguido en toda circunstancia tiempo y lugar y no puede ser subordinado a otros objetivos. Sin desconocer las amenazas, se considera que profundizar el proceso de descentralización, comenzado hace casi tres décadas en Colombia, puede ser una oportunidad para promover el desarrollo territorial toda vez que coadyuva a que los territorios subnacionales se apropien de su propio desarrollo, definan los procesos más adecuados para resolver sus particulares necesidades y, sobretodo, que hagan posible a su población transformarse en personas humanas (aumentando sus bienes, libertades y oportunidades). Para posibilitar el cambio, el Estado debe modernizarse (monopolio de la fuerza y de las regulaciones generales), integrar todo el territorio, redistribuir el ingreso, acercarse lo más posible a los ciudadanos y ofrecerle las herramientas para procesar información, construir conocimientos y ser los principales protagonistas de su desarrollo, mediando de esta manera, la construcción de una ciudadanía responsable de su libertad. De convertirse en una actitud colectiva, podría configurarse una ética del desarrollo que impulse a los territorios y configure la nación colombiana.

¹ Se insiste que, esto no quiere decir ni que la descentralización automáticamente generará el bienestar de los individuos que hacen parte de los territorios, puesto que es un mero cambio político-administrativo que, en sí mismo, no modifica las estructuras sociales, políticas, culturales y económicas instaladas en el territorio ni el modo de producción económica mundial.

1. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se pretende mostrar cómo ha sido la evolución del concepto de desarrollo, desde finales del siglo XVII hasta finales del siglo XX. Se privilegia una interpretación histórica del concepto por la cual la noción desarrollo como crecimiento económico al interior de un Estado se ha ido complejizando con la necesidad de reconocer la ampliación de bienes, oportunidades y libertades en el ser humano. En otras palabras, se quiere resaltar la interrelación entre economía y política, entendida esta última, como la conflictiva y permanente interacción humana por el mantenimiento, transformación o cambio de un orden social (LECHNER, 1984), que se materializa en instituciones políticas, económicas y sociales, así como en las concepciones y los usos del saber (FOUCAULT, 1969). En este sentido, ante la transformación de las formas de producción, la revolución tecnológica y científica acaecida en el siglo XX –en medio de dos guerras mundiales y la guerra fría- el ordenamiento del Estado Nación debe adaptarse a los nuevos requerimientos que provienen de dos ámbitos. Hacia afuera, la globalización impone la apertura mundial de los mercados y la posibilidad de invertir el capital en cualquier parte del mundo para reducir costos de producción. Hacia adentro, las fuerzas sociales reclaman mayor protagonismo sobre la orientación de las decisiones que los afectan directamente. En este punto, el desarrollo y la descentralización se relacionan, pues expresa la recomposición del Estado, por el cual, se le otorgan poderes políticos, económicos y administrativos a los territorios, para que los ciudadanos que los habitan intervengan en la definición y gestión de su propio desarrollo, y así, aumentar las oportunidades, capacidades y libertades, en medio de una estrategia compartida para buscar el crecimiento endógeno territorial.

Por lo tanto, es preciso revisar cómo ha sido entendido el desarrollo históricamente, ya que en la actualidad no es un término con un significado único y compartido. Posteriormente, a través del concepto de desarrollo deliberadamente elegido, se analizarán los principales estudios sobre la descentralización en Latinoamérica con el propósito de interpretar cuáles serían las oportunidades, las amenazas y el contexto estructural a tener en cuenta en la relación descentralización y desarrollo.

1.1 La evolución del concepto de desarrollo²

La discusión sobre la noción del desarrollo se nutre, en sus comienzos, principalmente de la economía. Así algunos pensadores destacados estudiaron la creación de la riqueza, la distribución del ingreso y las desigualdades sociales que genera el sistema de producción capitalista; en un intento por estudiar la acumulación como fuente de progreso o evolución (SMITH, 1779; MALTHUS, 1798; RICARDO 1817; MARX, 1848- 1871; MILL, 1895). Lo primero que es necesario anotar de tales autores es su concepción integral de la economía, que no solo se remitía a las interacciones económicas en sí mismas, sino a sus consecuencias sobre la libertad y felicidad individual, esto en estrecha relación con la esfera pública, o al papel que el Estado debería jugar para intervenir o no y cómo en las relaciones entre individuos.

Mas adelante, la teoría neoclásica se preocupó por la forma en que el mercado podría asignar en forma óptima los recursos en la sociedad, de acuerdo a un supuesto equilibrio

² En las próximas páginas se intentará aproximarse a la evolución de las teorías del desarrollo, con algunas acotaciones sobre la región latinoamericana, siguiendo la propuesta de GONZÁLEZ (2006).

natural entre oferta y demanda (JEVONS, 1875; WALRAS, 1874; MENGER, 1871; MARSHALL, 1890). En estos autores se consolida la especialización del lenguaje económico al lograr demostrar mediante la formulación de modelos matemáticos el equilibrio entre precios y la cantidad demandada de productos. La separación de una concepción integral (escuela clásica) por el pensamiento positivista dividió el estudio de los fenómenos político-filosófico-económicos en compartimentos donde la explicación rigurosa de las causas y los efectos, observables y medibles, imposibilitará el diálogo entre los saberes, lo que para efectos de este análisis separa el crecimiento económico de sus consecuencias sobre la sociedad. Por lo tanto, el papel del Estado debería ser velar por el libre juego de las fuerzas del mercado y asegurar el orden económico monetario y fiscal, sin interferir aplicando políticas sectoriales y regionales.

Como se ha mostrado, hasta ese momento no se hablaba en estricto sentido de desarrollo sino de crecimiento económico al interior del Estado. Pero, el conflictivo proceso de consolidación de los mercados internos en algunos Estados hegemónicos y la interacción entre éstos en el sistema mundial abonará el terreno para la emergencia del concepto.

Dos hechos presionan la emergencia el concepto: la depresión económica norteamericana y los efectos geopolíticos de las dos guerras mundiales. La depresión económica de 1930 puso de manifiesto las debilidades del modelo neoclásico (desempleo), interpretado por KEYNES (1936) a través de la idea de ciclos económicos y la necesidad de intervención del Estado como regulador del mercado (ahorro e inversión). Por lo tanto, se fortalece la idea de regular y armonizar las relaciones económicas desde el Estado (intervención activa para generar crecimiento económico)³.

Más adelante, entre 1950 y 1960, con la geopolítica resultante de las dos guerras mundiales, se comienza a reconocer en las relaciones internacionales tanto la idea del desarrollo como del subdesarrollo desde dos posiciones ideológicas predominantes: capitalismo y socialismo. Tanto para una como para la otra, el desarrollo significó alinearse con su modelo de producción económico, representado claramente por la Unión Soviética y Estados Unidos. Esta situación permitió reconocer estratégicamente las desigualdades entre los países que habrían logrado cierto progreso sobre otros que se encontraban atrasados en el proceso económico, en la búsqueda por expandir uno de los dos sistemas económicos en pugna.

Entre tanto, se crean organismos internacionales con el propósito de acordar caminos para la paz y el desarrollo económico mundial (fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, Fondo Monetario Internacional, entre otros)⁴. La noción de desarrollo comienza a utilizarse desde estas organizaciones multilaterales como sinónimo de reconstrucción de las naciones devastadas

³ Con algunos distanciamientos graduales, las teorías neoclásica y Keynesiana van a orientar las discusiones sobre el crecimiento económico a lo largo del siglo XX, en lo que tiene que ver con el papel del Estado en la economía.

⁴ Acuerdos que terminaron favoreciendo a la economía más industrializada, con mayor acumulación de capital, capacidad de financiación y con muy pocas secuelas de las guerras mundiales en su infraestructura: Estados Unidos de Norte América. Esta potencia, aprovechando la necesidad de financiación de los países devastados por la guerra y el libre intercambio internacional, le permitió aumentar el mercado de sus exportaciones y acceso sin restricción a las materias primas. Lo cual, entre muchos otros factores, terminó inclinando la balanza por el sistema capitalista sobre el socialista

(infraestructura e industria) y, se va materializando en el establecimiento de mecanismos que aseguren la resolución pacífica de los conflictos interestatales entre las principales potencias mundiales -así fuera sólo para mantener un crecimiento económico sostenido.

En consecuencia, el desarrollo empezó a concebirse como la reducción de la pobreza, entendida como el incremento de la capacidad productiva y el aumento del ingreso per cápita. Se crearon criterios de medición como la capacidad de un país para aumentar su producción a una tasa mayor que la del crecimiento de su población, concentrando los indicadores en el aumento del PIB, la inversión y el tamaño de la industria como porcentaje predominante del PIB. Con esto implícitamente se emitió el mensaje que factores sociales como la educación, la salud y el capital social eran subproductos del crecimiento y no preocupaciones fundamentales del desarrollo (GONZÁLEZ, 2006). Sin embargo, esta automática redistribución del ingreso por la mano invisible y el aumento de las condiciones de vida en todos los países, al ritmo del incremento del PIB, por la senda del capitalismo o del socialismo, demostraron no ser ciertas.

En América Latina, ante la crisis del comercio exterior de bienes primarios, se planteó como alternativa para el desarrollo la industrialización sustitutiva de importaciones, reconociendo la necesidad de intervención del Estado, la importancia de la tecnología, la creación de un mercado interno y el reconocimiento de las diferencias locales (LEWIS 1954; CEPAL, 1951; PREBISH, 1950; SOLOW, 1957; HIRSCHMAN, 1958). En el mismo sentido, la teoría de la dependencia postuló que el subdesarrollo forma parte de la naturaleza expansiva de las naciones desarrolladas, consolidándose en relaciones de subordinación a las potencias mundiales. Factores como la relación inversamente proporcional entre el crecimiento de los países desarrollados y los subdesarrollados, vínculos financieros monopólicos, la dependencia en la producción industrial tecnológica, y los sistemas feudales dan sustento a esta posición. Así, se propuso reconocer el carácter estratégico de la industria, aumentar el salario de los trabajadores y darle mayor participación a los gobiernos en la implementación de políticas para conseguir los objetivos propuestos (PREBISCH, 1964; DOS SANTOS, 1969; CARDOSO 1979; TORRES-RIVAS, 1977; AMIN, 1976). Esta conceptualización del subdesarrollo supuso el fortalecimiento del Estado central como actor protagónico del crecimiento económico, quien se convirtió en el principal agente económico con capacidad de financiación, inversión en industria y administración de las principales empresas de bienes y servicios.

La crisis petrolera de 1973 y la crisis financiera del sistema internacional Bretton Woods⁵ marcaron otra grave crisis económica en la historia y, a su vez, reformularon la noción sobre el desarrollo como crecimiento económico. Se comprobó, al revisar la experiencia entre los años 30's y 60's, que el crecimiento sostenido en el ingreso per cápita promedio no revierte la desigualdad ni disminuye la pobreza en el largo plazo⁶, como se pensaba. Esto dio lugar a que, en el plano institucional, se discutiera lo que debería ser el desarrollo. Desde el Banco Mundial se argumentó que el desarrollo, además de crecimiento, requería distribución del ingreso y mejoramiento de la calidad

⁵ Resoluciones de la conferencia financiera y monetaria de las Naciones Unidas en 1944, donde se establecieron las reglas comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo.

⁶ En la década de los 70's, de acuerdo a la capacidad de adquirir la canasta mínima de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas, en América Latina había 40% de pobreza absoluta y la mitad de ellos vivían en condiciones de indigencia (CEPAL, 1979)

de vida, por lo cual se creó el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (McNAMARA, 1971). Esta metodología integra nuevos elementos a la noción del desarrollo como el acceso a la vivienda, a los servicios sanitarios básicos, a la educación y da cuenta de la capacidad de los ingresos al interior de un hogar; además, permitió priorizar la inversión pública geográficamente debido a que son datos tomados a partir de los censos de población y vivienda, lo que no ocurría con el PIB per cápita. En tal sentido, se empezó a reconocer a la persona como destinatario del desarrollo y se vislumbró las desigualdades existentes entre las diferentes regiones y territorios.

Asimismo, desde la Asamblea General de las Naciones Unidas, se pensó un desarrollo orientado sobre factores internos y basados en transformaciones estructurales. Se reconoció la libertad de las naciones para operar de acuerdo con sus valores y cultura, articulando su propia visión del futuro. Se dispuso también tener en cuenta los distintos espacios local, nacional e internacional involucrando y fortaleciendo sus mecanismos de decisión (KJOLD, 1975). En suma, se empezó a definir el desarrollo, más allá de lo económico, como procesos de crecimiento y cambio relacionados sistemáticamente entre sí, que expresan una aspiración por una sociedad mejor (WOLFE, 1976). Otra definición contempla, la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir bienes y servicios (PINTO, 1976). Estas definiciones apuntan a determinar los cambios necesarios en las estructuras tradicionales que limitan el progreso social y el desarrollo económico. En este sentido, nótese cómo la dimensión territorial empieza a jugar un papel en la conceptualización del desarrollo: las características particulares al interior de cada país diferencian las formas de organización para alcanzar, no sólo el crecimiento económico, sino, a través de la producción y provisión de bienes y servicios públicos, una sociedad con mayor calidad de vida.

Esta apertura en la reflexión sobre el desarrollo se intensificó a partir de la crisis económica de la deuda externa latinoamericana en 1980, la cual estuvo soportada por una aplicación ineficiente del crédito internacional, el déficit de las empresas públicas, el aumento de la inflación, la caída de la inversión y del gasto público social lo que agotó la gobernabilidad del centralismo en la región. Teniendo en cuenta que el centralismo estatal estuvo acompañado de regímenes autoritarios donde se excluyó la participación social, política y económica de los nuevos actores emergentes en el proceso de modernización que durante la segunda mitad del siglo XX experimentó la región latinoamericana, la crisis del centralismo abrió el camino a una visión global, multidisciplinaria e integral para el análisis de la noción de desarrollo, donde se considere el ser humano en sus dimensiones individual y social, no sólo como beneficiario sino también como protagonista (ZORRO, 2007).

En este sentido, a partir de los años 90, la discusión viró hacia el desarrollo endógeno y el desarrollo humano sostenible. Así, a la lógica del libre mercado y del crecimiento exógeno, se contraponen una posición más activa en las políticas sociales al interior de los Estados que reduzcan las diferencias entre los países desarrollados y subdesarrollados mediante el crecimiento endógeno. Su novedad radica en reconocer que ni la economía del libre comercio ni el proteccionismo por sí mismos funcionarán como políticas económicas si no están en equilibrio, además de enfatizar en que los verdaderos protagonistas del desarrollo son las regiones, en constante adaptación a las fuerzas del mercado mundial y con apoyo de las políticas de los estados nacionales

(DRUCKER, 1994)⁷. Esto es, destinar recursos al conocimiento y la investigación, la capacitación para el trabajo, y la infraestructura, para la generación de riqueza mediante la innovación tecnológica (ROMER, 1986). Nótese que esta nueva dirección del concepto de desarrollo fue producto de un fenómeno observado (MATTOS, 1999): el libre juego de las fuerzas del mercado tiende a generar desigualdades económicas y de bienestar entre las diferentes regiones, lo que supone concentrar los esfuerzos en corregir las disparidades interregionales. Por lo tanto el nivel de intervención del Estado debe ser intermedio: generar un ambiente regulatorio favorable a la valorización del capital económico, físico, humano y tecnológico -en los territorios- atractivo para la inversión privada. *“Este enfoque plantea que debe ser la comunidad territorial la que tome la iniciativa y adopte medidas requeridas para estimular la activación del respectivo potencial endógeno”*, lo que descende el énfasis del crecimiento de los agentes que lo impulsan desde arriba o nacional, al crecimiento movilizado desde abajo o territorial.

En esta misma década el PNUD (1990, 1994), inspirado en los hallazgos de nobel Amartya Senn (2000), define el desarrollo como un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, donde debe equilibrarse la formación de capacidades humanas –posibilidad de vida saludable, búsqueda de conocimientos, destrezas, libertad, recursos que permitan un aceptable nivel de vida- con el uso que la gente hace de esas capacidades adquiridas –para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. En esta concepción cuatro hechos llaman la atención: 1) se necesita de voluntad política de los gobiernos para aumentar las oportunidades de los ciudadanos; una vez otorgadas las capacidades, 2) las personas estarían en una situación que les permitiría escoger y ejercitar opciones vitales en base a su propia conciencia y sobre las decisiones que afectarán sus propias vidas (MAHBUB, 1995). Esta definición de desarrollo se preocupa por 3) la cultura como base de la cohesión social argumentando que la cooperación permitiría ampliar las opciones individuales y el bienestar social. Un último ingrediente del concepto es 4) la sostenibilidad: refiere a que la producción y el crecimiento están condicionado a límites bio-físicos, ligados a la escasez de recursos medioambientales que deben ser protegidos y potencializados, en vez de destruidos. Para efectos del análisis del presente estudio, se recalca que dentro de esta concepción del desarrollo el reconocimiento de derechos y libertades políticas son indispensables para la definición, comprensión y satisfacción de las necesidades económicas. En efecto, a través de la participación política y social es posible expresar y defender las demandas individuales y colectivas (incluidas las exigencias que satisfagan sus necesidades económicas) para así poder conceptualizar, comprender y enfrentar las necesidades sociales, políticas y económicas. Aunque se advierte que tales libertades políticas son oportunidades que sólo llegarían a hacerse efectivas dependiendo de la manera en que se ejerzan o usen. En este punto es la cultura al interior del territorio nacional o subnacional la que determina el uso que se haga de las oportunidades existentes.

⁷ A esta postura, se contraponen quienes argumentan que ya los economistas clásicos habían entendido que las causas de la riqueza dependen de la capacidad productiva y del cambio tecnológico endógeno (KURZ y SALVATORI, 1995); otros argumentan que el progreso técnico y el capital humano tienen problemas de medición, sumado a la poca destinación de recursos que se invierten en investigación en los países en desarrollo. También sería necesario evaluar si los rendimientos crecientes de la innovación tecnológica corresponden con la expansión de la demanda global (DESTINOBLES, 2007).

Para finalizar este acápite, la evolución del concepto de desarrollo ha ido incorporando nuevos elementos al crecimiento económico después que la historia ha mostrado la necesidad de una visión integral que reconozca el verdadero beneficiario de su búsqueda: la persona humana. En consecuencia, se reconoce la responsabilidad compartida, diferencial y sistémica de los diferentes actores que hacen posible el desarrollo humano: el mercado mundial como lugar donde se intercambian los bienes que hacen posible la acumulación de recursos económicos, pero que como se anotó produce concentración de la riqueza y desigualdad; el Estado, en el terreno político, transfiriendo poderes y competencias a los territorios para administrar bienes y servicios públicos locales y, en el plano económico, como promotor de la creación de condiciones mínimas para que tales territorios puedan intervenir en el mercado con un mínimo de oportunidades en la producción e intercambio de bienes y servicios; y, sobretodo, la persona humana como gestor y protagonista de la definición de su propio desarrollo, coordinador de la acción colectiva, en la construcción y búsqueda de alternativas para gestionarlo (u obstruirlo). Esta evolución en la conceptualización y práctica del desarrollo corresponde con la emergencia de territorios subnacionales como agentes principales del desarrollo: económico en tanto permite el crecimiento endógeno y busca reducir las desigualdades interterritoriales, y humano, en cuanto brinda derechos políticos a los individuos mediante la participación directa en los asuntos públicos que influyen en el mejoramiento de su calidad de vida. En el siguiente punto se discutirá en extenso los debates que dieron lugar al protagonismo de los territorios como gestores del desarrollo.

1.2 El debate sobre la descentralización y su relación con el desarrollo

En términos generales, la descentralización es el proceso por el cual se transfieren poderes políticos, recursos fiscales y competencias administrativas desde el gobierno central hacia los territorios que componen un Estado Nacional. Esta reorganización del Estado *puede* promover el desarrollo, al menos, en dos dimensiones: i) aumenta las libertades y las capacidades individuales y colectivas, debido a que los ciudadanos eligen y controlan a los tomadores de las decisiones que los afectan en su cotidianidad; ii) al otorgarle recursos fiscales y capacidades administrativas a los territorios, son sus habitantes, en cabeza de sus representantes, los responsables de definir y gestionar su propia estrategia sostenible y sustentable de crecimiento económico endógeno. Empero, será la acción colectiva, determinada por el contexto estructural político, social y cultural en los territorios (nacional y local), quien determinará el sentido, el uso y la eficiencia de las oportunidades de desarrollo adquiridas por los territorios.

En las próximas páginas se intentará mostrar, mediante una discusión para entender el concepto de descentralización, su relación el desarrollo humano sostenible. MONTECINOS (2005) elabora un estado del arte sobre el debate de la descentralización donde clasifica los enfoques desde los cuales se han dirigido las investigaciones en América Latina. Se reseñarán los enfoques: económico, sociológico, de la nueva gestión pública, politológico, y el correspondiente a los organismos internacionales.

1.2.1) El enfoque económico presenta dos variantes:

a) *el desarrollo regional*. Este enfoque entiende el desarrollo como síntesis entre, por un lado, el crecimiento permanente y sistemático de la capacidad de producción de

bienes y servicios, y por el otro lado, el surgimiento de condiciones favorables a la transformación de seres humanos en personas humanas. Para gestionarlo, debe entenderse lo que sucede en el entorno y determinar una estrategia de acción territorial sobre éste. Así, relaciona la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local con territorios competitivos para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural de la región (BOISSIER, 2001; SILVA 2003; LIRA 2003; FINOT 1999 y 2001). Este enfoque considera la descentralización a partir de un cambio en los modelos de producción fordista a uno postfordista lo cual requiere de desafíos sustantivos en las formas de producción para incorporarse a las megatendencias internacionales (De MATTOS, 1989). El desarrollo regional pone el énfasis en las ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales (VÁSQUEZ-BARQUERO 2000; SILVA 2002 y 2003; ALBUQUERQUE 2001). En este sentido, la descentralización es considerada una herramienta fundamental para otorgarles un nuevo rol a los gobiernos subnacionales, que se transformen en animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fortalecimiento del desarrollo regional y local (AUMADA, 2002). Estudios como los de SILVA (2003), VÁSQUEZ-BARQUERO (2002); ALBUQUERQUE, AGHÓN, CORTÉS (2001, 2002); BOISSIER (1999, 2001) y AHUMADA (2002), constatan que los procesos de descentralización con elección directa de autoridades subnacionales, con capacidad de generar nuevos recursos fiscales locales y con gobiernos locales calificados, existen bases mucho más consistentes para generar territorios competitivos y propiciar iniciativas de desarrollo económico local que posicionen de mejor manera a los territorios en la era global. Resumiendo, se quiere decir que el desarrollo depende de la interacción, esto es, de la conectividad y de la interactividad entre muchos seres humanos, factores y procesos de menor escala, organizados para el logro de un propósito común o la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio. Para esto se requiere endogeneidad: 1) plano político: una capacidad creciente de autonomía del territorio para hacer sus propias opciones de desarrollo, acorde a sus tradiciones, cultura o inventada colectivamente. Esta autonomía es inseparable del proceso de descentralización. 2) plano económico: significa una capacidad creciente del territorio para apropiarse del excedente económico allí generado, para ser reinvertido localmente (sostenibilidad y diversificación). 3) plano científico: significa la capacidad de generar innovaciones que provoquen cambios estructurales en el mismo (sistema local de ciencia y tecnología). 4) plano cultural: significa la existencia de una cultura territorial generadora de identidad que se asocia con el ser colectivo con el territorio (BOISSIER, 2007). Como comentario general debe aclararse que la descentralización no produce automáticamente desarrollo sino que se convierte en una condición indispensable para permitir la conectividad e interactividad de personas y procesos productivos, mediante la articulación del Estado subnacional como cohesionador y organizador político de las relaciones individuales al interior de un territorio. Sin embargo, el esfuerzo de la gestión para el desarrollo depende de las estructuras económicas, políticas, administrativas, fiscales y culturales instaladas en cada territorio. Esto es, no se pueden desconocer las condiciones iniciales de cada territorio, puesto que condicionan tanto la búsqueda del desarrollo, los logros esperados y efectivamente alcanzados como el proceso de cambio-adaptación-aprendizaje.

b) *el federalismo fiscal*, SAMUELSON (1954), TIEBOUT (1956), OSTROM, TIEBOUT WARREN (1961), OLSOM (1969) y OATES (1972). Asocia la

descentralización con la participación de los gobiernos locales en la distribución de los ingresos de la nación y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de los impuestos locales. Sin duda es un ingrediente necesario para implementar realmente la descentralización pues concede recursos a los nuevos gobiernos subnacionales vía transferencias y recaudación local de impuestos. Pero, la equivalencia fiscal ocurre cuando los impuestos que pagan los individuos están relacionados con los beneficios que reciben, OLSOM (1969). Empero, según BARDAHAN (2002), los estudios sobre descentralización en los países en vías de desarrollo se han realizado desde la teoría inspirada en los países desarrollados. Este autor muestra que las estructuras de incentivos políticos fiscales y organizativos no son los mismos para todos los países, por lo cual este enfoque no logra reflejar las distintas realidades de los países en transición a una economía capitalista, donde no existe un sistema de producción moderno y extendido por todas las regiones que permita la generación y recaudación de impuestos que se puedan traducir en beneficios, siquiera básicos y generales, para los individuos en los territorios. Otro supuesto (TIEBOUT, 1956), introduce la idea de la eficacia y la competición intergubernamental, según el cual los distintos niveles de gobierno subnacional ofrecerán y cobrarán diferentes gastos o impuestos a sus ciudadanos, lo que presupone que los individuos se moverán entre los gobiernos subnacionales dependiendo de sus preferencias; condición que no se da de ninguna manera en los países latinoamericanos, donde en muchos casos existen municipios donde los bienes públicos son todavía comunitarios y específicos (ROSALES, 1995). Además, desconoce que las causas de la movilidad social son mucho más complejas en las personas o grupos que una simple decisión económica (más aún al interior de Estados en formación): por ejemplo, para el caso colombiano GRANADOS (2007) propone migraciones de enclave, migración laboral, migraciones por desastres naturales u obras de infraestructura, migración-colonización y desplazamiento forzado. Otro aspecto no considerado por el feudalismo fiscal es el débil desarrollo institucional de los gobiernos locales de los países en desarrollo, lo que facilita la captura de los nuevos recursos fiscales transferidos desde el gobierno central por parte de las elites locales que perpetúan las prácticas tradicionales que la descentralización pretendía acabar (BARDAHAN, 2002; WILLS, GARMAN Y HAGGARD, 1999; NICKSON 1998). Por último, los desalentadores resultados del proceso indican que el nivel municipal no ha mejorado el desempeño con la descentralización, siendo ineficiente en términos de los manejos de los recursos, mientras que en el nivel regional las disparidades han aumentado durante el periodo 1985-1995, lo que ha generado inestabilidad macroeconómica, entendido como un gasto municipal superior a los ingresos que generan los municipios en América Latina (FINOT, 2001). Con todo, la idea del federalismo fiscal aplicada a los contextos latinoamericanos no ha conllevado a los resultados esperados puesto que desconoció las características propias de los Estados, sus regiones y territorios (sistemas de producción económica en proceso de modernización, baja capacidad de ofrecer bienes y servicios públicos básicos y generales en todas las regiones e ineficiencia en su asignación y, ausencia de condiciones para la competencia intergubernamental por el asentamiento de individuos en los territorios). Por lo tanto, la asignación de algunos recursos vía transferencias a los territorios no necesariamente se traduce en desarrollo, pero crea incentivos y oportunidades para búsqueda y gestión del crecimiento endógeno y el desarrollo humano: las condiciones previas a la redistribución de funciones y su transformación son quienes determinan el uso de los nuevos recursos subnacionales. De la misma manera, la recaudación de mayores impuestos depende de la transformación de la estructura productiva territorial.

1.2.2) **El enfoque sociológico de la descentralización.** Se asocia la descentralización con la utilidad que puede tener en distintos aspectos de la vida social y democrática de los países de la región como la gobernabilidad, la participación, los movimientos sociales y la provisión de servicios (CUNILL, 1991, 1997; PALMA, 1985; RUFÍAN Y PALMA, 1993; HUERTA, *et al.*, 2000; FINOT 1998, 1999, 2003; DE LA MAZA, FERNANDEZ y NAVARRO, 2004; HERNÁNDEZ 2001). A pesar del desequilibrio económico, se observa una nueva tendencia política en América Latina: el redescubrimiento de la sociedad civil, las Organizaciones No Gubernamentales y los gobiernos locales. Como la participación social es una actividad colectiva que implica que los actores sociales tengan cierta capacidad de influencia en las decisiones que les conciernen, se parte del supuesto de que la vida local constituye el medio más natural para favorecerla. Estos procesos se favorecen por la descentralización al acercar a los ciudadanos con la gestión de lo público, fortaleciendo la sociedad civil y mejorando, a través del control, la gestión del Estado (RUFÍAN Y PALMA, 1993). No obstante, algunos estudios señalan que al impulsar la descentralización sin hacer coincidir sus objetivos con la capacidad humana, técnica y administrativa que poseen los gobiernos locales para cumplirlo, se pueden generar más problemas que beneficios (cooptación de los recursos por las elites locales e ineficiencia en el gasto) y provocar situaciones clientelares que contribuyen a debilitar en vez de a fortalecer la democracia local (WILLIS, GARMAN Y HAGGARD, 1999; NICKSON, 1998; CARRILLO 2003; GARCÍA-GUADILLA, 2002). En el mismo sentido, otros estudios constatan que en América Latina aún no hay indicios concluyentes que la descentralización haya generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia de la administración pública (FINOT, 1998, 2001). Igualmente, se observa como la debilidad de los actores políticos y de los movimientos sociales, así como el asistencialismo y la cultura centralista que aún prevalece, obstaculizaron la consolidación de la descentralización, al no servir de garantes y motores de la discusión y solución de los principales problemas de la comunidad (HUERTA, *et al.*, 2000). Desde esta perspectiva, la descentralización sólo tendría sentido si se encuentra con comunidades organizadas que se hacen co-responsables del desarrollo de su entorno (MONTECINOS, 2002). Con todo, una de las promesas de la descentralización fue la profundización de la democracia en los territorios, en el sentido de ampliar los espacios de participación y control sobre las decisiones que afectan a las comunidades. Esta percepción serviría de soporte para relacionar que la descentralización promueve el desarrollo humano y el crecimiento endógeno, al permitirles a los individuos representación política local para el mejoramiento de sus condiciones de vida y aumentar su capacidad de insertarse en el mercado de manera exitosa. Sin embargo, debe recordarse que el capital social no es espontáneo sino resultante de las redes sociales, las normas y la confianza que facilitan la cooperación y la coordinación para alcanzar beneficios mutuos (PUTNAM, 1993); este tejido debe ser construido desde el territorio y depende de la manera como interactúan los individuos entre sí, con las instituciones y con el mercado. La descentralización entonces ofrece las oportunidades para empezar el proceso de aprendizaje colectivo-cultural, y por lo tanto de responsabilidad, mediante el cual los individuos, las organizaciones y las instituciones aprenden a relacionarse en procura del bienestar común (jerarquizándolo como un valor fundamental) al interior de un territorio. El diálogo y el debate entre organizaciones sociales representativas en torno a la definición y búsqueda del desarrollo es una oportunidad real en un Estado descentralizado.

1.2.3) **El enfoque de la nueva administración pública.** Considera la descentralización como un modelo de gobierno empresarial que liberará el potencial de las administraciones públicas en los países desarrollados. Esto implicaría la separación de la toma de decisiones políticas de la prestación de servicios públicos; hacer que la comunidad se sienta propietaria de los servicios y no que éstos sean exclusiva responsabilidad de los profesionales; la eliminación de los monopolios estatales en la prestación de los servicios públicos asegurando la competitividad; transformación de las organizaciones públicas regidas por reglas, en organizaciones inspiradas por objetivos para hacerlas innovadoras, flexibles y comprometidas; un gobierno dirigido a la medición de los resultados; un sector público que identifica quienes son sus clientes y busca a satisfacer sus necesidades no las de la burocracia; gestión pública que permita ganar ingresos, en lugar de gastar y; un gobierno que prevé las situaciones futuras a través de la planificación estratégica y los presupuestos de largo plazo (OSBORNE y GAEBLER, 1994). Desde esta perspectiva, la descentralización trae como principal resultado la ampliación de las libertades de los departamentos y localidades para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permitiría aumentar la eficiencia (ALBUQUERQUE, AGHÓN Y CORTÉS, 2001). Dentro de este enfoque, PRATES (1998) demuestra que la descentralización no garantiza necesariamente su eficiencia y eficacia, ya que para resolver los problemas al ciudadano necesita que estos sean considerados por el Estado, pero no de manera fragmentada por una u otra política, sino en su totalidad. En este contexto surge el estudio de la red (intersectorialidad) como un concepto capaz de dar cuenta de la complejidad de la realidad social y buscar soluciones que optimicen los recursos disponibles en la gestión de las políticas sociales. Existen posiciones que señalan que a pesar de las múltiples ventajas de la descentralización, se generan numerosos problemas de controles e incentivos, como por ejemplo la ausencia de controles institucionalizados sobre la acción del gobierno, lo que da lugar a que muchos programas sean manipulados con fines políticos (CREMER, ESTUCHE y SEABRIGHT, 1994; PENFOLD, 2000). Por último una pregunta sintetiza este enfoque: ¿Qué cambios se deben impulsar para que los organismos del Estado operen de manera más autónoma en lo administrativo y responsable en lo político (BRESER, 2004). RAMMO (2001), anota que tratar de introducir estos enfoques gerenciales en administraciones que no poseen una cultura sólida y cohesionada sobre los valores públicos, es muy negativo ya que los medios (economía, eficiencia y eficacia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos. Con todo, la descentralización podría generar los incentivos para una gestión eficiente y eficaz del desarrollo en el territorio, toda vez que los esfuerzos de los gobiernos nacionales redundarían en el beneficio local, esto es en las personas. En este sentido, los territorios podrían definir una visión propia de largo plazo debatiendo interrogantes como ¿qué producir?, ¿dónde vender? ¿Qué proyectos desarrollar? ¿Cómo financiarlos? ¿Con qué recursos humanos se cuenta? Esto no se logra con un conjunto de normatividad por la cual se reglamenta todos y cada uno de los procesos administrativos, sino incorporando una ética de la acción pública, la cual es una construcción social por la cual se transforman los valores sociales, que a su vez, es posible gracias a la satisfacción de las condiciones materiales básicas para vivir con dignidad.

1.2.4. **El enfoque político.** Se analizan las principales causas que originaron el proceso de descentralización en América Latina. En este punto, la racionalidad fiscal promovida desde los años 80's no es el argumento central para explicar la ola descentralizadora, con excepción de Argentina y Chile. Las fuerzas que pudieron determinar la

descentralización son de naturaleza fundamentalmente política: el regreso a la democracia, los procesos de pacificación interna, la multiplicación de centros de poder, la reorganización de la sociedad civil (ROJAS, 1999). Lo cual sin duda manifiesta un germen de empoderamiento ciudadano que logró organizarse en torno a un proyecto nacional común (paz, representación de nuevas demandas y derechos sociales por el Estado y autogobierno local). Sin embargo, la debilidad de los partidos políticos aunada al predominio del presidencialismo en la región, ha permitido que el poder central siga reteniendo una fuerte influencia y control sobre los proceso de descentralización, cuestión que acarrea un tipo híbrido de descentralización (WHITFORD, 2002). Por su parte, BLANCO Y BREWER-CARÍAS (1997) señalan que los partidos políticos son claves en la implantación de la descentralización, pues estructuran todo el proceso político. Se ha evidenciado que sin partidos políticos estructurados, disciplinados, democráticos e institucionalizados, el espacio para el populismo es mayor y posibilita el surgimiento de líderes locales sin los constreñimientos y compromisos de los partidos políticos. Otros autores profundizan esta aproximación al afirmar que la descentralización está arraigada a rasgos y características de la constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos en cada uno de lo países. Así, los partidos políticos nacionales y hegemónicos bajo esquemas de decisión centralizados como en México y Venezuela el gobierno ejerce un mayor control sobre el uso de los recursos fiscales, mientras que en países con partidos políticos regionales o con sistemas de decisión más descentralizados, como en Brasil y Argentina, los partidos políticos tienen una fuerte influencia sobre los legisladores nacionales y locales. (WILLIS, GERMÁN Y HAGGARD, 1999 y 2001). Para este enfoque, la descentralización puede terminar siendo el resultado de los incentivos disponibles para los políticos de diferentes modelos de gobierno y de los pactos resultantes entre ellos. Esto indica que la descentralización puede ser utilizada por los partidos políticos como una estrategia electoral deseable especialmente para quienes cuentan con apoyos políticos subnacionales más seguros que en contiendas electorales nacionales (O NELLY, 2003; WILLIS, GERMÁN Y HAGGARD, 1999). Con todo, el papel de los intermediarios entre la sociedad y el Estado, es desde luego fundamental para que la descentralización actúe verdaderamente en la procura del desarrollo territorial. Al minarse la representación de diversos sectores sociales presentes en los territorios, bajo el régimen político centralista, la descentralización política ofrece los espacios para relegitimar el sistema político local y nacional, debido a que los partidos políticos dejarían de presentar programas abstractos y beneficiarios de unas pocas élites nacionales, para enfocarse en representar intereses locales y demandas más cercanas al ciudadano. No obstante, la elección de representantes en los territorios no asegura la transformación de las características del sistema político predominante. Esto es, que la intermediación de carácter clientelista antes que disminuir puede profundizarse debido a la multiplicación de espacios estatales de decisión, asignación y provisión de bienes y servicios públicos. Por lo tanto, debe suscitarse un cambio desde los territorios y sus propios sistemas políticos, que probablemente resultará de un proceso de aprendizaje, bien porque emerjan nuevas clases sociales que se toman el poder, bien porque sea un propósito afín a los intereses de las élites locales o bien debido a que élites y clases sociales logren negociar un proyecto político compartido en búsqueda de su particular modelo de desarrollo.

2.5. Los organismos multilaterales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) consideran la descentralización como un principio orientador del diseño de políticas públicas en los países de la región, principalmente en las áreas de educación y salud. Tres tipos de estudios es posible identificar dentro de este enfoque.

1) el sustento ideológico se relaciona con la forma como la descentralización fue incorporada y ocupó un papel central dentro del dispositivo de intervención estatal desarrollado por el Banco Mundial (BM) a partir de la crisis de la deuda; tuvo como principal objetivo abandonar las formas tradicionales de articulación Estado-sociedad-mercado del Estado de Bienestar, el cual procuraba de manera centralizada y nacional garantizar estándares sociales vinculados a la educación, salud y seguridad social (FERNANDEZ, 2002). 2) los estudios basados en propósitos políticos, se concentran en conocer, describir y recomendar las condiciones sociopolíticas y económicas que deberían existir en los países para impulsar el proceso de descentralización. Esto es, evaluar los resultados obtenidos en políticas públicas en materia de salud y educación, y así analizar las condiciones sociopolíticas que facilitaron u obstaculizaron el éxito o el fracaso del proceso descentralizador en la región (WARVICK, 1998; BURKI, PERRY y DILLINGER, 1999). 3) La praxis tecno-burocrática, donde se aprecian las sugerencias de transferencias de los servicios sociales (especialmente salud y educación), a los niveles subnacionales con el objetivo de hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios a los ciudadanos (TAMAYO, 1997). Esto lleva consigo cambios sustantivos en el rol del Estado, recomendando medidas de privatización para ser incorporadas en distintas áreas de la acción gubernamental (MOK y LAU, 2002). En cuanto a los resultados arrojados por las reformas descentralizadoras sugeridas por los organismos internacionales, se aprecian limitados adelantos en materia de eficiencia social debido a los todavía insuficientes esfuerzos de participación de la comunidad en la provisión, control y definición de políticas de salud y educación (DI GROPELLI y COMINETTI, 1998). En materia de equidad, se aprecian tendencias que se encaminan a acrecentar disparidades territoriales en términos de calidad y cantidad de los servicios a que tiene acceso la población (FINOT, 1999). La ventaja de los estudios provenientes del enfoque multilateral es que reconocen que el éxito de la descentralización no reside sólo en transferir recursos fiscales a los niveles subnacionales, sino que éstos cuenten con recursos humanos y económicos competentes para su implementación. En este sentido, el proceso descentralizador dependería de factores políticos, socioculturales, económico, administrativos y ciudadanos que no se manifiestan de manera aislada sino que actúan conjuntamente (BURKI, PERRY y DILLINGER, 1999). Claro está que estas investigaciones no han abandonado el supuesto político de que la descentralización es una consecuencia de la crisis de la deuda y del proceso de ajuste estructural en América Latina, cuestión que conduce a concluir que si la administración nace de una causa fundamentalmente económica, los males que supuestamente deben sanarla se terminan explicando de la misma manera (MONTECINOS, 2005). Con todo, este enfoque relaciona descentralización con desarrollo (entendido como crecimiento económico), toda vez que diagnosticó como culpable del subdesarrollo al excesivo crecimiento del Estado, a la regulación económica nacional y al peso de las numerosas e ineficientes empresas públicas nacionales, lo que condujo a una incapacidad gubernamental central de controlar el déficit público. Por lo tanto, se propuso disminuir el tamaño del Estado, liberalizar el comercio internacional, desregular las actividades económicas y privatizar las empresas públicas. Para esto, entre otras reformas, era necesario traspasar la responsabilidad de la prestación los servicios de educación y salud a los gobiernos subnacionales, quienes deben ser los nuevos protagonistas del desarrollo, percibido como el aumento de la inversión extranjera directa en sus territorios. Una vez las economías al interior de los Estados Nacionales fueran estabilizadas, liberalizadas y privatizadas se restauraría el crecimiento sostenido, cuyos efectos se irían distribuyendo por toda la economía y la sociedad, mejorando [mágicamente] el nivel y la calidad de vida de la población (HIDALGO, 2000). Es esta,

pues, una de las mayores fuerzas que impulsan el proceso de descentralización, dentro de un proceso macro de reforma estructural del Estado nacional. Es indispensable mencionar esta postura como un interés real detrás del proceso de descentralización que puede generar desarrollo como crecimiento económico endógeno (en sólo algunas regiones), pero no necesariamente como desarrollo humano, en tanto tiende a concentrar la riqueza en algunos territorios y a disminuir el papel del Estado como articulador y cohesionador de la política, la economía y la cultura, garantía para la defensa de los intereses nacionales en el contexto internacional, la superación de la pobreza, las disparidades interregionales, garantizar la justicia social; y también, puede ser contraproducente para la generación de autonomía territorial en lo concerniente a las decisiones económicas. Estas consideraciones se ampliarán en el siguiente apartado.

1.3 Oportunidades, amenazas y contexto estructural entre la relación descentralización y desarrollo

La revisión de las diferentes conceptualizaciones ha mostrado las heterogéneas fuerzas que han empujado el proceso de descentralización, que debe entenderse como una dinámica compleja donde los componentes económico, sociológico, administrativo, político y multilateral confluyen y se interrelacionan en múltiples direcciones, dejando el espacio abierto a la interpretación que cada país, en medio de su trayectoria particular, decida implementar. Sin embargo, debe decirse que la descentralización y el desarrollo tienen como piedra angular al territorio; independientemente del sentido que tome el proceso descentralizador el interior de cada país, son los territorios los nuevos protagonistas que definirán y gestionarán el desarrollo.

Para los efectos del presente estudio, dos ideas vinculan la definición (escogida) de desarrollo para ser relacionadas con la descentralización. i) Por un lado, la descentralización se enlaza con las tendencias actuales del **crecimiento económico** y, por otro lado, ii) la descentralización se corresponde con el **incremento de oportunidades** ofrecidas *–desde el Estado, pero gestionadas por–* la persona humana.

i) Sobre la primera, el incremento del intercambio comercial entre países, la reducción de las barreras nacionales al mismo, y la revolución científica y tecnológica (comunicación y sistemas de transporte), crearon un sistema de producción e inversión del capital que trasciende las naciones y se fragmenta en diferentes territorios, especializando cada segmento del proceso productivo y buscando las reducir los costos de producción; fenómeno que da lugar al concepto de crecimiento endógeno, el cual destaca que el motor del desarrollo son las regiones, apoyadas por políticas del Estado Nación que conozca y potencialice sus particularidades⁸. A su vez, las regiones deben propender por la construcción de infraestructura material y social que permita la innovación tecnológica necesaria⁹ para adaptarse al mercado global. En otras palabras, se pretende que los territorios, al interior de un país, tengan la capacidad para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el

⁸ Por ejemplo: concentración geográfica del capital humano, crecimiento urbano, concentración urbana, estructura regional de la producción, externalidades del sector industrial, distancia de las regiones a las costas, calidad de los suelos, proximidad a los centros dominantes, tipo de clima, tipo de recursos naturales.

⁹ Esto es, sinergias entre empresas y unidades de investigación con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios especializados (economías de aglomeración).

nivel de vida de su población (competitividad). *En este sentido, la descentralización se torna imprescindible para adaptar la organización de los Estados a la globalización, y así, garantizar la reproducción y expansión del sistema capitalista.* Según Velásquez y González (2003: 71-76), la globalización es una intensificación de las relaciones sociales universales, de manera que los acontecimientos que ocurren en un lugar afectan la vida en otro ubicado a distancia. En tal sentido, constituye una nueva forma de articulación de las relaciones en diferentes ámbitos que crea interdependencia económica y transforma el tiempo y el espacio en la vida de los seres humanos. Los motores de la globalización son la dinámica de los mercados, las nuevas tecnologías y la revolución de las comunicaciones, donde los Estados Nacionales pierden influencia sobre los procesos tecnológicos, culturales y económicos, para darle paso a lo local y lo regional como espacios articuladores de tales procesos. La nueva economía global modifica las relaciones de trabajo y producción en todas las sociedades: las empresas en competencia tienden a localizarse en zonas de menores costos y de regulación flexible o débil. El territorio se vuelve clave para la producción pues las empresas dependen de su entorno para ser competitivas. Los gobiernos locales pueden contribuir a mejorar las condiciones de producción y competitividad de las empresas. Así las cosas, la descentralización, al otorgarles a los gobiernos locales competencias para la infraestructura, generación de capital social y servicios sociales, los convierte en actores estratégicos para la productividad y la competitividad.

ii) Sobre la segunda –**el desarrollo humano**–, el desempleo provocado por la crisis económica de 1930, el horror y la devastación de países por las guerras mundiales e internas, el debate ideológico-militar por imponer un sistema de producción capitalista o socialista, el teoría de la dependencia, los regímenes autoritarios, la crisis de la deuda externa en Latinoamérica, el aumento de la pobreza, la desigualdad y la concentración de la riqueza inter e intra países del sistema mundial, hicieron posible la emergencia de una nueva conceptualización que desplaza el énfasis de la noción de desarrollo sobre los medios (libre mercado, aumento de la inversión, tamaño de la industria y revolución científica-tecnológica) hacia los fines (la persona humana). Se instala entonces el discurso del desarrollo humano sostenible como “un proceso de ampliación de la capacidad de elección de las personas, no simplemente una cuestión de ingresos nacionales. El fomento de la capacidad se define como “el proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias para establecer y lograr sus propios objetivos del desarrollo” (PNUD, 2008). De tal manera que la noción de desarrollo terminó reconociendo su carácter multidisciplinario, determinado por lo espacial e incorporando las dimensiones humanas individual, comunitaria y social. Es decir, que el *desarrollo resulta de un proyecto político-económico-cultural-ambiental que surgiría de la cooperación y el conflicto al interior de un territorio, entre éstos y los niveles regionales y centrales de gobierno, en su relación con el ambiente externo globalizado.* En procura de tal objetivo, la descentralización es una apuesta por acercar al Estado a los individuos, otorgándole poder y competencias a los territorios, con el propósito de ofrecerles oportunidades para su participación en la toma de decisiones públicas que los afectan directamente y los hacen partícipes de la definición y la gestión de su propio destino, además de garantizar las mínimas condiciones para una vida digna, sostenible y sustentable –siempre y cuando, sea el resultado de acuerdos colectivos capaces de incluir al conjunto de la sociedad.

En el tiempo y el espacio, tanto la evolución de la noción de desarrollo como la emergencia del debate descentralizador han coincidido desde la década de los 80's como resultado de la interrelación de fuerzas entre las formas de organización política y los sistemas de producción económica al interior de las naciones latinoamericanas¹⁰, insertas dentro de la lógica del sistema capitalista globalizado. Esto quiere decir que las fuerzas históricas internas y externas configuraron en la actualidad Estados con mayor o menor grado de descentralización como una estrategia para enfrentar los cambios en la relación Estado-mercado-sociedad acaecidos a finales del siglo XX¹¹.

Debe resaltarse que la relación propuesta entre descentralización, crecimiento endógeno y desarrollo humano no debe ser entendida como una necesidad, sino como un conjunto de **oportunidades** y **amenazas** que dependen, en la medida de lo posible, del **contexto estructural** político, económico y cultural instalado en cada territorio (Nacional-local), en constante aprendizaje.

1. 3.1. Dentro de las **oportunidades** se tiene que los procesos de descentralización se realizan a partir de diferencias territoriales iniciales al interior de los países, tanto en términos de recursos y productos como de provisión de bienes públicos. Estas diferencias se deben a las diferentes dotaciones de recursos en que se encuentra cada territorio. Por lo tanto, la transferencia de recursos fiscales de la Nación a entidades territoriales puede ser un instrumento para reducir las desigualdades territoriales, siempre y cuando, los sistemas de compensación sean asignados con criterios de equidad.

En otro aspecto, la transferencia de poderes de decisión podría contribuir con la apertura de nuevos espacios políticos por los cuales la ciudadanía decide sobre los asuntos que atañen a sus intereses en relación al espacio donde transcurren sus vidas (territorio). Desde el Estado, ofrece mayor eficacia en la prestación de servicios públicos toda vez que éstos se adecúan tanto a las características del territorio como a las preferencias de los ciudadanos que lo habitan, lo que podría generar el aumento de la calidad de vida. Adicionalmente, brinda las herramientas para controlar el gasto público a través de mecanismos de participación ciudadana directa e indirecta, lo que podría contribuir –y

¹⁰ Cavarozzi (1991) plantea que el modelo económico adoptado por los Estados latinoamericanos (sustitución de importaciones), significó una manera especial de relaciones de mediación de conflictos e intereses sociales. Así, el Estado sustituyó al mercado y se constituyó en el anclaje de un régimen político organizado de acuerdo a principios jerárquicos y no representativos. Esta politización estatista basó sus relaciones sociales entre participación y negociación, por un lado, y control y arbitrariedad desde arriba, por el otro, lo cual generó un péndulo entre autoritarismo-democracia. Sin embargo, a partir de la década de los 80's, el efecto de la crisis fue la pérdida de capacidad de control desde arriba de los procesos económicos y políticos, lo que terminó por erosionar los principios de orden-autoridad y los patrones tradicionales de conducta, creando oportunidades para la convergencia de una democracia política en la región; que a la postre terminó expresada en las reformas descentralizadoras del Estado latinoamericanos.

¹¹ Tales cambios, impulsados desde diversas fuerzas globales y nacionales, pueden resumirse así: la crisis económica de la deuda externa la década del 80 (déficit fiscal), la implementación del ajuste estructural coordinado por los organismos multilaterales (desmonte del Estado de bienestar y liberalización comercial), la ola de democratización de los años 90, los procesos de pacificación internos, la multiplicación de poderes políticos, la globalización del sistema de producción capitalista, la eliminación de los monopolios estatales, el desgaste de los sistemas políticos centralizados, la modernización administrativa, le emergencia de movimientos sociales anteriormente excluidos y Organizaciones No Gubernamentales, el fortalecimiento de la sociedad civil y la necesidad de territorios competitivos con resorte endógeno.

de hecho es la única garantía- para que la asignación y el uso de los recursos públicos promuevan el desarrollo humano territorial.

Desde otra óptica, la descentralización brinda oportunidades para el fortalecimiento de la sociedad civil y su expresión política, dado que permite la definición y gestión de objetivos locales comunes, conformando redes sociales en torno a intereses privados y/o partidos políticos, movimientos sociales, u ONG's en torno a intereses públicos. El gobierno local serviría como articulador y cohesionador de la sociedad civil, si logra expresar el diálogo y el debate entre organizaciones sociales representativas en torno a la definición y búsqueda del desarrollo humano territorial.

En otro sentido, transferidas las competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales para la administración de los recursos públicos, la descentralización promueve que la comunidad se sienta propietaria de los servicios y no que éstos sean exclusiva responsabilidad de los profesionales del Estado (burocracias); lo que podría conllevar a la transformación de las organizaciones públicas regidas por reglas, en organizaciones inspiradas por objetivos para hacerlas innovadoras, flexibles y comprometidas; un gobierno dirigido a la evaluación de procesos y medición de los resultados; un sector público que identifica quienes son sus clientes y busca a satisfacer sus necesidades y no las de la burocracia; una gestión pública que permita ganar ingresos, en lugar de gastar y; un gobierno que prevé las situaciones futuras a través de la planificación estratégica y los presupuestos de largo plazo. Gestión que podría conducir a acelerar el proceso de desarrollo humano en el territorio.

Por último, la descentralización ofrece la oportunidad de consolidar una estrategia de desarrollo regional y local con territorios competitivos para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural de la región latinoamericana. Para que esto sea así, los nuevos gobiernos nacionales deben transformarse en animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fortalecimiento del desarrollo regional. Esto es, un crecimiento permanente y sistemático de la capacidad de producción de bienes y servicios, el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos y la creación de entornos locales innovadores que permita aumentar las condiciones materiales para llevar una vida digna, y así, poder intervenir cooperativamente, con los actores públicos y privados, en las decisiones que definen y gestionan el desarrollo humano territorial.

1.3.2 Dentro de las **amenazas** que son creadas por la descentralización e impiden la búsqueda y gestión del desarrollo es posible mencionar las siguientes:

Sobre la distribución de los recursos financieros entre diversos niveles de gobierno, la descentralización fiscal, por sí sola, al incentivar la eficiencia propicia, en vez de disminuir, las desigualdades interterritoriales en términos de ingreso. Adicionalmente, si se le otorga libertad a los territorios para fijar las tasas de sus impuestos se correría el riesgo de llegar a una guerra fiscal a través de la competencia entre ellos para atraer inversiones, lo que redundaría en mayores costos para los territorios. Por otro lado, las transferencias suelen tener algún grado de condicionalidad bien sea por el aporte local y/o por su uso: la principal consecuencia de esta fractura en el proceso de asignación es que desactiva los mecanismos económicos que conducen a la eficiencia (control) y a la participación, ya que el fundamento de esos mecanismos es que los ciudadanos seleccionen los bienes públicos que se dotarán en función de la incidencia que esta

provisión tendrá sobre su ingreso y calidad de vida (FINOT, 2001), lo que disminuye la autonomía para motivar la búsqueda del desarrollo.

En lo atinente a la descentralización política el predominio de presidencialismo, ha permitido que el poder central siga reteniendo una fuerte influencia y control sobre los procesos de descentralización, puesto que le significa distribuir los recursos que antes manejaba con exclusividad; lo que se convierte en una tensión permanente entre el aumento de gasto público nacional y la necesidad de autonomía de las entidades territoriales, esto trastoca la autodefinición y capacidad local para gestionar el desarrollo. Causa de esta situación tiene que ver con la institucionalización, estructura y legitimidad de los partidos políticos de latinoamericanos. En efecto, en presencia de partidos políticos nacionales y hegemónicos bajo esquemas de decisión centralizados el gobierno nacional ejerce un mayor control sobre el uso de los recursos fiscales, lo que reduciría la eficiencia de los gobiernos nacionales para proveer bienes y servicios públicos que reflejen las preferencias locales. Al contrario, cuando existen partidos políticos indisciplinados, flexibles en sus decisiones y localmente autónomos, pueden ser cooptados por élites locales que perpetúan las prácticas tradicionales que la descentralización pretendía acabar (patrimonialismo y clientelismo).

En igual dirección, en países donde el Estado Nacional no mantiene el monopolio de la fuerza y la producción de reglas generales e impersonales en toda la Nación, los grupos armados ilegales pueden apropiarse directa o indirectamente de los recursos locales (económicos, políticos y sociales) transferidos o generados por los territorios, esparciendo la violencia por los diferentes territorios en la lucha con el Estado o con otros grupos ilegales por el control de tales recursos, hecho que a todas luces niega el desarrollo humano sostenible.

En lo correspondiente a la administración de los recursos públicos, existe la posibilidad que, ante la ausencia de controles institucionalizados y de participación social, los gobiernos locales utilicen los nuevos recursos para su provecho personal y favorezcan a un tercero individual o colectivo en la asignación y prestación de servicios públicos, o en la elección de funcionarios públicos, para perpetuarse en el poder. Lo que sumado a la distanciamiento de representación y expresión de la complejidad social territorial, por parte de los partidos políticos locales en la construcción y ejecución de sus programas políticos, podría terminar generando una aversión social hacia lo público y una desconfianza generalizada entre cada una de las organizaciones sociales, que impediría la cooperación y solidaridad necesaria para definir y gestionar el desarrollo de manera compartida; además, de la obvia reducción en la calidad y cantidad de bienes y servicios públicos a proveer, todo lo cual, disminuiría las oportunidades para vivir dignamente.

Con todo, debe decirse que la descentralización idealiza lo local como expresión del consenso social de los individuos y grupos sociales que habitan el territorio, o minimiza la importancia del conflicto inherente a cualquier sociedad, lo que no permite reconocer que existen diversos intereses sociales, políticos y económicos que deben ser articulados y expresados para, ahí sí, gestionar el desarrollo; supuesto que de ser desconocido multiplicaría los males (corrupción, clientelismo, violencia, populismo, déficit público, desigualdad, pobreza, injusticia) en vez de enfrentarlos o reducirlos.

En lo referente a al crecimiento económico, siguiendo la lectura propuesta por MATTOS (1990), puede observarse que la dinámica capitalista está afectada por

condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos por una simple reorganización territorial de la administración de poder. Esto es, “*en sociedades donde los territorios constituyen economías abiertas sujetas a una creciente dependencia externa, no es concebible que éstas puedan disponer de la autonomía política requerida para impulsar políticas de orientación y contenido significativamente distintos a las que imperan a nivel nacional e internacional*” (neoliberalismo). La estrategia para desplegar el capital se asocia con una creciente transectorialización y transregionalización de sus inversiones, donde la identificación con lo sectorial o lo territorial tiene escasa ponderación. Esto es, se ha superado la etapa en que los propietarios del capital se identificaban con un determinado sector (comercial, agrícola, industrial), o con una determinada localidad (urbana o rural), reduciendo paulatinamente la importancia de las burguesías regionales, con lo que se ha desdibujado la existencia de un posible interés local como expresión unificada de los intereses que allí se manifiestan. En este punto, el interés general de la sociedad en su conjunto, y de sus territorios, sólo es enteramente posible en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital; hecho que condiciona la dinámica de acumulación territorial, por encima de cuales sean los poderes que detentan colectividades locales al interior de un territorio: “*el pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objeto está limitada por decisiones privadas de los dueños del capital*” (PRZEWORSKY y WALLERSTEIN, 1986). Con todo, por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder en un determinado ámbito nacional, ello no implica modificar en forma sustantiva la orientación y las modalidades esenciales de los procesos de generación, apropiación y utilización del excedente económico, tanto en términos sectoriales como territoriales. Esto es, que la descentralización no necesariamente conlleva a transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria y al crecimiento con equidad inter e intraterritorial; lo que a efectos de la relación planteada en este estudio, podría obstaculizar el desarrollo humano sostenible y el crecimiento económico endógeno.

1.3.3. El análisis realizado hasta el momento, advierte que al desconocerse el **contexto estructural** económico, social y político instalado en los países y territorios presentes en la región latinoamericana, las amenazas pueden equilibrar la balanza a su favor, en desmedro de las oportunidades para que la descentralización promueva el desarrollo. Consecuentemente, se observa que la reforma descentralizadora del Estado ha sido planificada desde las experiencias de los países desarrollados que no reflejan las realidades de los países en transición: predominio del presidencialismo, cultura asistencialista y centralista de los gobiernos nacionales; debilidad institucional, humana y técnica de los gobiernos subnacionales, ausencia de competencia intergubernamental por bienes y servicios públicos locales; agotamiento de los partidos políticos, comunidades desorganizadas, participación ciudadana frágil, premoderna e insuficiente en la asignación, control y definición de los servicios públicos; industrialización y capital privado concentrado e incipiente; alejamiento de una cultura cohesionada de lo público y un déficit de capital social, científico y tecnológico.

A estas características comunes del sistema estado-mercado-sociedad latinoamericano habría que añadirle una multiplicidad de regímenes y sistemas políticos, y diferentes culturas resultantes de procesos históricos diversos, que configurarían entonces las particularidades de cada Estado-nación que conforman la región y que hacen de cada uno una realidad diferenciada con capacidades específicas. Por lo anterior, lo que se

plantearía desde la idea de la descentralización sería encauzar desde el Estado todas estas fuerzas mencionadas en una estrategia que las reconozca, las potencialice y/o sublime, y cree las oportunidades para un desarrollo integrado, armónico y con capacidad de adaptación. Claro está que la descentralización no debe asociarse la reducción del tamaño del Estado como condición para el desarrollo, como se cree desde las corrientes neoliberales, sino a la capacidad de aquel para adecuarse a las características propias de la cultura, las formas particulares de organización política y los esquemas de producción económica de una Nación, y de los territorios que la conforman, en correspondencia con el ambiente externo y globalizado del sistema mundial.

No se debe olvidar que otros países como los del Este Asiático han logrado avanzar hacia el desarrollo por otros caminos donde el gobierno había desempeñado un papel activo no sólo en la promoción de la educación, el ahorro y la distribución de la renta, sino en tecnología avanzada (STIGLITZ, 2003). Es más, el gasto público representaba, en relación con el producto interno bruto, casi un 50% más en los países de OCDE que en América Latina para el 2001 (WORLD BANK, 2001). También, en el año 2002, los funcionarios públicos representaban en América Latina el 7.3% de la población activa, y el porcentaje de Estados Unidos era del 14.6%; mientras que el de OCDE era del 15.6% (CARLSON y PAINE, 2002). Lo que quiere decir que no hay un tamaño estándar del Estado, ni una forma específica de gobierno que certifique el ingreso al camino del desarrollo.

2. DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y CRECIMIENTO ENDÓGENO EN COLOMBIA

En el capítulo anterior se planteó que la descentralización se relaciona con el desarrollo humano y el crecimiento endógeno a través de oportunidades (conjunto de espacios y recursos creados por la descentralización para definir y gestionar el desarrollo), amenazas (conjunto de condiciones locales, nacionales e internacionales –creadas por la descentralización- que coartan la búsqueda del desarrollo) y condiciones estructurales (calidades económicas, políticas, sociales y culturales de los territorios–en todos los niveles-, en constante aprendizaje, que movilizan –o no- la acción colectiva en la definición, búsqueda y gestión del desarrollo). En otras palabras, en este estudio se propone que la descentralización facilita la gestión del desarrollo, ya que, acerca el Estado a los territorios -aumentando los servicios y las libertades individuales y colectivas- *pero no se transfiere desde los gobiernos nacionales sino que se construye desde el interior de las comunidades en la interrelación con sus gobiernos subnacionales*, dadas unas oportunidades, y otras amenazas, enmarcadas en un contexto estructural histórico, político, social y económico. Por lo demás, debe reconocerse que los procesos de descentralización en América Latina no han sido similares: inicialmente porque existen organizaciones políticas distintas (federales o unitarias); también, debido al énfasis espacial (regional, municipal o submunicipal) y al grado de transferencia de poderes y recursos políticos, administrativos y fiscales que se le ha otorgado al proceso. A pesar de esto, en todos los países de la región latinoamericana existe una tendencia histórica a acercar el Estado a los niveles más próximos al ciudadano (FINOT, 2001)

Según Fernán González (1997), en la construcción –aún inacabada- del Estado colombiano ha estado presente el debate sobre su ordenamiento territorial (centralizado o descentralizado). En lo que se conoce como “La Patria Boba”, proclamada la independencia y desaparecidas las autoridades coloniales, se enfrentaron grandes latifundistas pertenecientes a las familias hacendatarias de las provincias contra el proyecto unitarista de Cundinamarca (comerciantes, artesanos y españoles radicados en Santa Fe) quienes se habían beneficiado de la centralización colonial. Más adelante, a mediados del siglo XIX, surgen dos organizaciones políticas diferenciadas, bien por su concepción unitaria del estado (conservadores), bien por su afiliación con el federalismo (liberales). En la lucha política el federalismo sólo logró imponerse por 22 años (1832-1862) y, luego dio paso a la restauración del centralismo en 1886 que perduró hasta 1986, cuando se presentó una reforma institucional que introdujo la elección popular de alcaldes y fortaleció las finanzas locales (BECERRA, 2001). A partir de la Constitución de 1991 se reconoce formalmente el Estado Social de Derecho en Colombia, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran (Artículo 1, CP). En este sentido, constitucionalmente se relaciona el reconocimiento de los derechos de libertad –civiles y políticos-, de igualdad –económicos, sociales y culturales- y de solidaridad (calidad de vida, paz, medio ambiente) con su promoción, defensa y puesta en marcha a través la articulación y coordinación entre los tres niveles de organización estatal: nacional, departamental y municipal.

Dentro de este contexto, el sentido del presente apartado es observar cómo se da particularmente la relación mencionada para el caso colombiano. Esto es, cuáles son las oportunidades y amenazas que el proceso de descentralización implica para el desarrollo

humano sostenible y el crecimiento endógeno en Colombia, teniendo en cuenta las condiciones estructurales instaladas en el territorio -nacional y local- previamente, las cuales en últimas determinan la definición y el ritmo de su gestión.

2.1 Las condiciones estructurales que orientan la descentralización en Colombia

El esfuerzo por entender el contexto estructural es clave en el análisis que se presenta en este ensayo, pues se remite al conjunto de procesos y condiciones económicas, políticas y sociales, en constante interacción y aprendizaje, sobre las cuales se implementa la descentralización. Debido a que la descentralización es una transferencia de poderes, competencias y recursos del gobierno central hacia los territorios, la manera particular en que se construye históricamente el Estado nacional en Colombia es una poderosa herramienta de análisis para entender la dinámica de la descentralización en la configuración de oportunidades o amenazas para el desarrollo humano sostenible en los territorios. Esto es, de qué forma la descentralización contribuye o no a la acción colectiva en la definición, búsqueda y gestión del desarrollo, por parte de la ciudadanía, en su relación con el Estado y el mercado.

Por lo tanto, realizará una revisión histórica de la construcción del estado nacional con el propósito de revelar cómo la desintegración territorial nacional y los comportamientos políticos premodernos heredados de la colonia española van a generar una precaria presencia del Estado en los territorios no integrados a la economía, así como una cultura política clientelista que se perpetúa hasta la actualidad en los territorios. También se quiere mostrar cómo ha sido el ritmo del crecimiento económico nacional, por el cual se concentró el desarrollo del país tan solo en algunas pocas ciudades, sin poder transformar las condiciones feudales en los territorios rurales. Más adelante, se abordará la forma en que los diferentes gobiernos del Frente Nacional intentaron solucionar las desiguales territoriales. Para desembocar, finalmente, la descentralización como una oportunidad diseñada con el propósito de superar la precariedad del Estado Nacional Colombiano, brindándole legitimidad al régimen político e intentando hacer más eficiente la prestación de servicios públicos en los territorios.

La construcción del Estado en Colombia ha estado condicionada por la pervivencia de un orden político y social tradicional ligado a la influencia española del pasado colonial (F. González, 1997), caracterizada por el establecimiento de múltiples poblados - independientes entre sí - en los cuales se configuraron economías de enclave donde el poder se encontraba fragmentado en múltiples particularismos localistas. Las formas de dominación española se “articulaban” con la concepción orgánica de los pueblos indígenas¹² mediante el cristianismo como sistema cultural, y la encomienda¹³ como sistema de producción. Esta relación creó formas de cohesión inspiradas en el paternalismo (sometimiento servil a la autoridad del encomendero) y en la lealtad. Así, la fidelidad y el honor con el padrino constituyeron la moneda de la movilidad social y de pertenencia a una organización política basada, no en el trabajo, sino en el prestigio¹⁴

¹² La unidad tribal de los indígenas consistía en un conjunto humano que operaba como una unidad biológica para procurar su supervivencia. El indígena no era un individuo sino solamente parte de una unidad biológico-política.

¹³ Este sistema consistió en la asignación por parte de la corona española de un grupo de indígenas (al mando de un cacique) a un encomendero, quienes con su trabajo debían pagar la salvación de sus almas y su manutención (alimento, vivienda y vestido).

¹⁴ Dado que los españoles sometieron a los indígenas cristianizando primero al cacique, el poder tribal fue traspasado al encomendero. Por lo tanto, un valor fundamental para esa sociedad servil consistió en ser

(Guillen, 1975). Por otro lado, las economías de enclave desarrolladas por la colonia generaron aislamiento y ausencia de comunicación e infraestructura entre los centros poblados, debido a sus relaciones comerciales directas con la metrópoli, lo que a la postre fragmentó el territorio y obstaculizó la formación de un mercado interno¹⁵ (Orjuela, 2005). Como lo anota Paulo Freire (1969) para el caso brasileño, y aplica perfectamente para Colombia, la experiencia de la colonización impidió la creación de un comportamiento que nos llevase a la creación de la sociedad con nuestras propias manos (democrática). El poder exacerbado se fue asociando a la sumisión, al acomodamiento y a la imposibilidad de hablar; las disposiciones mentales que creamos fueron autoritarias y acríticas. Tales características marcan la historia de nuestra experiencia democrática enraizada en verdaderos complejos culturales. Toda vez que nuestra colonización fue solamente un proceso comercial -su intención preponderante era la de explotar la tierra, no la de permanecer en ella- se consolidó la gran propiedad de la tierra y de las personas que la trabajaban, desintegración tanto con las demás propiedades como con las clases subordinadas, lo cual imposibilitó la creación de una vivencia comunitaria y la ausencia de solidaridad política, expresados en privatización de lo público y en el mutismo social, no como la inexistencia de respuesta, sino como la ausencia de crítica. Estas características culturales van a explicar, más adelante, factores como la ineficiencia en el gasto administrativo, el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción en los territorios, o lo que es lo mismo, la ausencia de una cultura propicia para el desarrollo de relaciones capitalistas y el surgimiento de un Estado Nacional moderno.

Según Marco Palacios (1980), “la sociedad que emerge de después de la colonia es una sociedad arcaica, fragmentada por la geografía, por la historia, por la tradición y en última instancia por el atraso material que se manifestaba en la permanencia de formas precapitalistas de producción y la inexistencia de un mercado interno. Es ante todo una sociedad regional y provincial”. El clientelismo -o la premodernización- operó a través de la propiedad privada en las haciendas. La concentración de la tierra fue una manera de acaparar la mano de obra escasa y garantizar la apropiación del excedente económico. La relación de dependencia entre el campesino y el terrateniente consistía en un intercambio entre trabajo y comida segura por servicios personales, apoyo en las guerras civiles o votos para él o sus partidarios en las contiendas políticas (Reyes, 1975, citado por Jiménez Claudia, 2005: 188). El siglo XIX colombiano se caracterizó por la preponderancia de la agricultura y de la sociedad agraria dispersa que mantenía una base muy rústica y primitiva de suerte que los excedentes y ahorros generados eran exigüos y limitaban las oportunidades de inversión productiva¹⁶.

A partir de 1850 el impulso de las economías monoexportadoras promovió la formación regional dada la consecuente expansión y movilidad demográfica con sus efectos sobre la colonización de grandes espacios vacíos. En este sentido se crearon nueve grandes

reconocido por los demás como superior, *pareciéndose* a los blancos (mestizaje), lo cual les permitiría liberarse del trabajo y cambiar su estatus.

¹⁵ Según Marco Palacios (1980), “la sociedad que emerge de después de la colonia es una sociedad arcaica, fragmentada por la geografía, por la historia, por la tradición y en última instancia por el atraso material que se manifestaba en la permanencia de formas precapitalistas de producción y la inexistencia de un mercado interno. Es ante todo una sociedad regional y provincial”. Estas condiciones no van a ser modificadas, por lo menos en parte, hasta bien entrado en siglo XX.

¹⁶ Estas condiciones no van a ser modificadas, por lo menos en parte, hasta bien entrado en siglo XX.

Estados Federales en lo que se conoció como los Estados Unidos de Colombia¹⁷. Sin embargo, las nuevas exportaciones (como el tabaco, el algodón, la quina y el añil) tenían una escala geográfica y demográfica reducida que no produjo cambios muy notorios en el conjunto general de la economía colombiana, que continuaba orientada esencialmente para el autoconsumo campesino y las regiones agrarias.

Posteriormente, el proyecto federal se debilita debido a la inestabilidad política crónica, el recurso permanente al conflicto armado y la depresión de la economía agroexportadora. Los vencedores de la guerra civil de 1885 pretendieron implementar un régimen presidencialista fuerte, articular la política macroeconómica desde el Estado, modernizar el ejército nacional y erigir la religión católica con el propósito de enfrentarse con los particularismos localistas y unificar la nación desde arriba. Sin embargo, para entonces tampoco existían los recursos materiales para centralizar efectivamente el poder, los recursos fiscales eran exigüos y por lo tanto el Estado central no tuvo medios de promover una infraestructura para la comunicación y el intercambio entre las regiones (Palacios, 1980).

Debido a esto, la lucha entre las ciudades y provincias se materializó en constantes guerras civiles por la imposición de una hegemonía sobre las demás o para separarse totalmente del movimiento común. El hecho era que en cada región siempre había una fuerza política disponible capaz de impugnar militarmente cualquier decisión del gobierno central o del gobierno federal. La prolongada duración del conflicto durante el siglo XIX confirmó el hecho de que ni el centro, ni ningún foco provincial importante tenían el suficiente poder económico, la capacidad fiscal y militar para imponer el monopolio de la violencia y unificar políticamente la nación, construyendo las estructuras administrativas estatales necesarias para extender su dominio sobre toda la población y formulando un modelo de desarrollo que capaz de expresar los intereses de todas las clases sociales y aglutinarlas en un proyecto político representado en un Estado Nacional moderno¹⁸.

Mientras en el país se vivía una concentración de la tierra por medio de latifundios y grandes haciendas, en las zonas de colonización antioqueña se experimentó un proceso contrario, la creación de la pequeña propiedad campesina. Estos colonizadores no contaban con grandes fortunas, algunos eran pobres, para pagar mano de obra, lo cual

¹⁷ En 1863, se instauró la Constitución de Rionegro donde los liberales consagraron la soberanía de los estados por sobre la unión, la expropiación de bienes a la iglesia y el derecho a constituir ejércitos y bancos federales. La coyuntura económica internacional posibilitó la vinculación directa de los comerciantes con el comercio internacional sin la mediación estatal explícita. La emergente burguesía nacional adoptó el comercio internacional como un camino para superar la barbarie y transitar el camino hacia la civilización. Esta ideología del desarrollo liberal confiaba ciegamente en la autoregulación del mercado y aborrecía la interferencia estatal, por lo cual, una nación federada, sin burocracia y sin política económica eran ideales. Sin embargo, *las oligarquías liberales lograron asegurar su dominio social implementando un Estado que les aseguraba la mano de obra, la tierra y los requisitos mínimos del orden social clasista y opresivo*. Lo cual no hizo imposible cambiar las condiciones premodernas por otras donde existieran propietarios de la tierra capaces de forjar una comunidad de iguales donde pudieran surgir condiciones propicias para la implementación del capitalismo.

¹⁸ La manifestación más violenta y duradera de este hecho fue la guerra de los mil días: armó a 75.000 soldados del régimen, produjo más de 400 batallas y dejó cerca de 100.000 víctimas y más de 150.000 lesionados, arruinó la agricultura, devastó la industria incipiente, hundió la hacienda pública, abatió a la mayoría de la nación. *Camelo, Alfredo. La tragedia de la Guerra de los Mil Días y la Secesión de Panamá*. Febrero 06 de 2005. Revista Deslinde, Bogotá.

los obligaba a ser ellos mismos los trabajadores de los lugares a los cuales llegaban junto con sus familias. En general era una sociedad igualitaria de actitud liberal y progresista, donde no existían campesinos asalariados sin tierras, como estaba ocurriendo en el resto del país. Otro aspecto relevante de dicha colonización fue el aumento de la capacidad adquisitiva; al ser ellos quienes trabajaban la tierra, involucraron al café como una de las principales actividades agrícolas generados de acumulación de capital y continuaron con la explotación del oro, el tabaco y el caucho. Todos estos renglones económicos hicieron posible la acumulación para impulsar el desarrollo de la industria se empieza a dar en el occidente del país. Para que ello sucediera era necesaria y vital la apertura de vías de comunicación. A partir de la colonización del occidente del país, se construyen caminos, se habla de la importancia de los ferrocarriles, de la urgencia de encontrar una salida a mar y una comunicación con el Río Magdalena. Es así como Antioquia y el Valle del Cauca se conecta con el resto del país (James Parsons, 1940, citado por Jennifer Granados)¹⁹.

Solo hasta comienzos del siglo XX²⁰, el auge exportador del café permite contar con mayores y estables excedentes de capital para la vinculación de las regiones con relaciones comerciales estables y productivas, y para la inversión en infraestructura de transporte y comunicación. Así, el proceso exitoso de colonización antioqueña jalonó, mediante la exportación de café, un proceso de industrialización que sentó las bases para el crecimiento de las ciudades. La estabilidad del mercado cafetero, la venta del canal de panamá y los créditos en el mercado internacional, produjeron los excedentes necesarios para que el Estado nacional comenzara a manejar una estructura fiscal. La expansión del mercado interno, la ampliación de las redes de ferrocarril y la vinculación al mercado internacional, profundizaron las migraciones internas del campo hacia los centros urbanos donde se desarrollaba la actividad económica.

Entre 1950 y 1969, principalmente las exportaciones de café –y en menor proporción el petróleo- generaban cerca del 85% del valor de las exportaciones, por lo que se convertía en el principal producto generador de divisas e impulsador del proceso de industrialización. En reflejo de esta modernización, entre 1938 y 1964 el país se urbanizó a tasas superiores al 15%; la tasa de urbanización pasó de 30% en 1938, al 74% en 1993.

Sin embargo, mientras las ciudades se modernizaban, en el campo -la mayor parte del territorio- persistían las relaciones feudales. Los gobiernos liberales intentaron extender la acción del Estado desarrollando algunas reformas a la estructura de la propiedad de la tierra para producción agraria y aumentar las condiciones de vida del campesino (Ley 200/1936). Pero, la reacción de la clase terrateniente, a través de la denominada Asociación Patriótica Económica Nacional, se opuso a la reforma e impidió su puesta en marcha. El gran problema de la agricultura era la inadecuada explotación de las tierras más aptas para la agricultura y mejor localizadas, las cuales se dedicaban a una ganadería extensiva y a la captación de rentas. De nuevo, en 1951 las recomendaciones

¹⁹ Parsons, James. La Colonización antioqueña en el occidente de Colombia. El Áncora Editores. Banco de la República. Cuarta Edición. Bogotá. 1997. La primera versión del libro en español se publicó en Medellín en 1940.

²⁰ Claro está que las denominadas ciudades no eran más que aldeas grandes infestadas por las enfermedades endémicas y con una deficiente alimentación en los sectores populares; así que la población en conjunto creció lentamente: La tasa de crecimiento en 1905, es de 19,10%, mientras la de natalidad es del 42,41% y la de mortandad del 23,41%, en un país con 4.737.588 habitantes, que tarda aproximadamente unos 32 años en duplicar su población.

de la Misión Currie (1951) de establecer un sistema tributario que gravara el uso inadecuado de la tierra y un sistema de crédito que le permitiera acceder a la propiedad a los productores sin tierra no fueron tenidas en cuenta por la clase política (MISAS, 2002: 67). Por lo cual el sistema de producción en los territorios alejados de las cuatro grandes ciudades, a excepción de la zona cafetera, se mantuvo en condiciones premodernas.

En resumen, durante la segunda mitad del siglo XX, la industrialización y la violencia política de los años 50 generó un fuerte flujo migratorio hacia algunas zonas urbanas, consolidando desde los años 60 un sistema urbano constituido por cuatro grandes ciudades y otras cuantas intermedias, en medio de una multitud de municipios pequeños y paupérrimos. En ese sentido, un elemento característico del desarrollo en Colombia es la heterogeneidad regional, que se manifiesta en que no todas las regiones han logrado un desarrollo acorde con su potencial económico, su localización espacial o sus ventajas comparativas. Consecuentemente, existe una desigualdad en la prestación de servicios públicos, en las oportunidades de empleo e ingreso y en general, en la calidad de vida (Orjuela, 1992: 29-30).

Este diagnóstico ya había sido realizado por los distintos gobiernos del Frente Nacional, los cuales implementaron una serie de políticas buscando contrarrestar las desigualdades territoriales existentes. Esto fue posible debido a la visión intervencionista del Estado predominante por esa época en los países latinoamericanos, reflejado en un aumento del 44% en la participación del gasto público como proporción PIB entre la década de los años 50 y los 70 (MISAS, 2003:69). Se intentaron las siguientes políticas regionales (MONCAYO, 2004 y 2005):

El primer gobierno del Frente Nacional, Lleras Camargo (1958-1962) dentro del Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970 (primer plan de desarrollo) solamente contempló el desarrollo regional a través de una estrategia que desestimulaba la migración campo-ciudad, influenciado por una misión de la CEPAL donde se utilizaban las teorías de crecimiento Harrod-Domar. Sin embargo, casi al mismo tiempo, Currie publicó el documento “Operación Colombia”, donde se planteaba lo contrario, es decir, acelerar la urbanización y la industrialización tecnificando la agricultura para reemplazar la estructura de producción agropecuaria de tipo colonial. Para él, el sector industrial urbano con más capacidad de absorber la mano de obra expulsada por el campo era el de la construcción. Más adelante, estos van a ser los elementos centrales del plan de desarrollo de la administración Pastrana.

La administración de Lleras Restrepo (1966-1970) continuó con la política que evitaba las corrientes migratorias, a cuyo efecto propuso una reforma agraria²¹. Para impedir la migración a las grandes ciudades se fortalecieron las ciudades intermedias (mejorando la infraestructura de servicios públicos y la descentralizando las pyme). Al lado de esto, se incorporó el desarrollo regional usando un modelo técnico de regionalización: se ordenó el territorio para “*localizar las inversiones con criterios de equidad y eficiencia,*

²¹ Según el Censo de 1960, la estructura de la propiedad agraria en el país estaba excesivamente concentrada; los dos quintiles inferiores representaban el 1.4% de la superficie; los dos quintiles siguientes el 9%, y el quintil superior el 89.6%, con un 71% de la superficie concentrado en el 5% de las explotaciones. (Moncayo, 2005)

*a partir de una regionalización basada en lo demográfico, lo económico y lo social*²². Además, se jerarquizaron los centros urbanos como polos de desarrollo y su radio de influencia regional²³. De esta manera, se pretendía articular políticas urbanas y regionales con las sectoriales del orden nacional para integrar física, económica y socialmente las diferentes regiones del país. Para darle impulso a esta estructura de planificación, el Acto Legislativo 1 de 1968 (reglamentado por la Ley 46/71) facultó a los departamentos para promulgar planes y programas de desarrollo económico y desconcentrar en los gobernadores algunas funciones nacionales. Se puso en cabeza del gobernador la dirección y coordinación de los servicios nacionales prestados en su jurisdicción, así como las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del orden departamental. Fue así como se hizo necesario tomar las primeras medidas que establecieron el origen de la descentralización fiscal: para poder llevar a cabo las competencias atrás mencionadas, la Reforma Constitucional de 1968 implementó un sistema de transferencia de recursos denominado Situado Fiscal. Según esta institución un porcentaje de los recursos ordinarios de la Nación se distribuiría entre las entidades departamentales, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. El Situado Fiscal debía destinarse a la atención de los servicios departamentales y de los respectivos municipios. En esa misma línea, la ley 33 de 1968 estableció un sistema de participaciones en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el D.E. Inicialmente estos recursos eran de libre destinación, empero, durante la década de los setenta se expidieron algunas normas que les dieron destinación específica (Ley 22/73 y Ley 43/75). Desafortunadamente, esta tendencia descentralizadora retrocedió reconcentrando la administración y los pagos de servicios como salud y educación básica. Esto se hizo mediante la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Sociales de Salud (SSS), los cuales eran entidades geográficamente descentralizadas –pero sus decisiones dependían del Gobierno Nacional- encargadas de ejecutar el gasto nacional en los servicios mencionados. Incluso, se llegó a recentralizar los recursos del situado fiscal que se venían transfiriendo directamente a los departamentos y municipios.

La administración Pastrana (1970-1974) preparó el plan denominado “Las Cuatro Estrategias” inspirado en las ideas de Currie. Este plan marca un punto de inflexión en los problemas del desarrollo colombiano, pues, el problema no era la falta de capital, sino la insuficiencia en la demanda efectiva, derivada de los bajos niveles de ingreso de la población. La solución fue “identificar un sector dinámico de alta demanda potencial, con baja intensidad de insumos importados, capaz de generar empleo remunerativo y tener un efecto multiplicador en el conjunto de la economía” (Moncayo, 2004: 165). Se escogió el sector urbano y la construcción para absorber la inmigración campesina, generar empleo adicional, ampliando el mercado interno y estimulando nuevas demandas que impulsarían el crecimiento de la producción industrial y agrícola. La migración, al contrario de los dos gobiernos anteriores, fue considerada un proceso positivo porque aumentaba la movilidad laboral, permitiendo una utilización más eficiente de la fuerza laboral. Para implementar la primera estrategia (desarrollo urbano) se diseñó e implementó un sistema para financiar a largo plazo la adquisición de

²² Se caracterizaron las siguientes regiones socioeconómicas Costa Atlántica (Barranquilla), Central (Bogotá), Sur-occidental (Cali), No-occidental (Medellín), Centro-occidental (Pereira), Nor-oriental (Bucaramanga), Magdalena Medio (Barrancabermeja) y Sur-central (Neiva) (Moncayo, 2004: 163)

²³ Se calificaron como polos de desarrollo Bogotá (metrópoli nacional), Cali, Medellín y Barranquilla (metrópolis de equilibrio). (Moncayo, 2004: 163)

vivienda (UPAC). La segunda estrategia señalaba que una expansión de la demanda urbana producida por la generación de empleo en la construcción debe estar seguida por un aumento de la productividad agrícola (Currie, citado por Moncayo). La tercera consistía en darle salida a la producción de la agricultura modernizada y generar recursos de cambio externo mediante las exportaciones. Finalmente, la cuarta mencionaba la distribución equitativa del ingreso para ampliar el mercado interno. Según Moncayo (2005:112), mientras el plan se orientaba a crecimiento urbano, estimulando la construcción y la migración campo-ciudad, en realidad las altas tasas de crecimiento se debieron principalmente al sector industrial²⁴, las corrientes migratorias disminuyeron²⁵, la producción agrícola descendió²⁶, el desempleo aumentó y se cumplieron las predicciones de los críticos a la política en cuanto al incremento de la inflación²⁷. En cualquier caso, no se puede desconocer que el crecimiento promedio del periodo 1970-74 (5.9% del PIB) fue el más alto de la segunda mitad del siglo XX (Cuevas, citado por Moncayo: 113, 2005).

La administración López Michelsen (1974-1978) rebajó el impulso al sistema de financiamiento de la vivienda y se enfocó en reducir la brecha entre el sector urbano-industrial y el sector rural-agrario, entre las grandes ciudades y las ciudades intermedias y pequeñas. Para López, el modelo de desarrollo promovido desde el Estado se había concentrado en las cuatro grandes ciudades del país, dejando por fuera a los trabajadores agrícolas y a los minifundistas, por lo cual propuso inversión pública en las ciudades intermedias, pequeñas y en las zonas rurales donde se encontrara la población más pobre (Plan de desarrollo social, económico y regional, “*Para Cerrar la Brecha*”, 1975:05). Los principales instrumentos de la política fueron: la creación de empresas de desarrollo urbano para la realización de programas prioritarios en el área urbana; la ejecución del programa de Desarrollo Rural Integrado en el área rural; el fomento de parques industriales en las ciudades intermedias; y, la creación de comités sectoriales y regionales para la mayor coordinación entre las distintas entidades del nivel central, departamental y municipal. Para llevar a nivel territorial la aplicación de estos instrumentos se hicieron dos ejercicios de regionalización: un modelo de regionalización nodal que configuraba una red urbana a partir de la delimitación de áreas y centros administrativos con capacidad de servir de canal para la difusión del desarrollo. También se modelaron unidades geográficas mayores que los departamentos, hacia las cuales canalizar la descentralización administrativa. Desafortunadamente, este paquete de instrumentos tampoco tuvo un impacto significativo en los procesos reales. Según Moncayo (2005:115, citando los trabajos de THOUMI, REVÉIZ Y MONTENEGRO, JARAMILLO Y CUERVO) el periodo 1965-1980 se caracteriza por una estabilidad a largo plazo de los indicadores de concentración y especialización de la industria. En segundo lugar, la disminución de los indicadores de pobreza registrados en el país (NBI) entre 1972 y 1980 fue más pronunciada en las zonas urbanas (27.7%) que en las rurales (10.2%). En tercer lugar (GOUSET), a partir de 1974 la distancia entre Bogotá y las demás ciudades grandes se amplía, en un movimiento jalonado por el sector servicios.

²⁴ Mientras la construcción pasó del 3.4% al 3.7% del PIB, la industria avanzó del 21.3% al 23.4%.

²⁵ La tasa de emigración rural urbana inició una tendencia descendente a partir del pico del 3.7% en 1968, llegando al 3% en 1973.

²⁶ La agricultura descendió del 25.3% al 23.0% del PIB.

²⁷ La inflación se disparó 7.2% en 1970, 12.6% en 1971, 14.1% en 1972, 22.1% en 1973 y 25.2% en 1974

El gobierno López Michelsen fue el primer crítico del ordenamiento territorial en Colombia. Según Orjuela (1993), López consideraba que la concentración del ingreso y el gasto público en manos del Gobierno Nacional dejaba un margen reducido para la satisfacción de las necesidades locales. Así mismo, denunció que las empresas departamentales y municipales encargadas de la prestación de servicios públicos se habían convertido en un botín político, generando ineficiencias en su funcionamiento. Ante estos hechos proponía dotar a los departamentos de rentas propias para responder adecuadamente a las necesidades de la comunidad; prestar los servicios públicos a la escala que permitiera un equilibrio entre costos y beneficios, con la participación de la comunidad en el control de su administración; redefinir la entidad departamental como un nivel intermedio entre los municipios y el nivel central de gobierno, con las funciones de planificación, coordinación, control y consulta. Es decir, evitar el despilfarro, el clientelismo y garantizar un mínimo de eficiencia. Debe anotarse que López no proponía la elección de alcaldes y gobernadores, sino la vinculación de la ejecución local del gasto a la planeación y al control del nivel central de la administración. Todas estas reformas se intentaron implementar a través de una pequeña Asamblea Constituyente, que fue aprobada por el Congreso pero declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

La administración Turbay Ayala (1978-1982) definió el Plan de Integración Nacional (PIN), conservando el énfasis en la descentralización administrativa y la desconcentración en la actividad económica, además de conservar el Programa de Desarrollo Rural integrado. Por primera vez se planteó una formulación integrada de políticas propiamente regionales con los objetivos nacionales de desarrollo. Según el CIDER el PIN cuenta con seis elementos principales: i) el desarrollo regional es una necesidad para el desarrollo nacional. ii) La integración física redundará en una aceleración del crecimiento de las regiones y conducirá a aumentar el grado de descentralización económica. iii) Las regiones deben aumentar su esfuerzo propio en materia fiscal, tanto en cuantía como en eficiencia. iv) el plan debe contribuir a superar las restricciones de las más atrasadas, sin descuidar las regiones consolidadas. v) el avance de las regiones menos desarrolladas depende del aprovechamiento eficiente que logren hacer de los instrumentos generados por el poder central y de las oportunidades que las políticas de comunicación, transporte y minero-energética podrían crear para su desarrollo. vi) el anárquico proceso de crecimiento urbano debe someterse a unos criterios de ordenamiento territorial y productividad urbana. En este sentido, el PIN entendió la descentralización no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar el desarrollo endógeno y la autonomía regional, que a su vez, no es viable sin un esfuerzo propio de las regiones, especialmente en el campo fiscal. Sobre los hechos, las políticas derivadas del PIN muestran algunos resultados tangibles como la organización y fortalecimiento de las áreas metropolitanas de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira (Decreto 3104 de 1979); el crecimiento de la participación de las regiones en la inversión nacional; el impulso de los sectores minero-energético y el aumento en el número de vías; desafortunadamente, este periodo coincidió con un periodo de fuerte recesión de la economía y con un aumento significativo de la deuda externa que fueron heredadas al gobierno posterior.

Merece resaltarse la comisión de un estudio por parte de este gobierno sobre la reestructuración de las finanzas intergubernamentales denominado “Misión Bird-Weisner” que sentó las bases macroeconómicas para el proceso de descentralización. Según este informe, las dificultades fiscales no se originaban en la insuficiencia de

recursos, sino en la eficiencia con la que ellos se distribuyan, transfieran o utilicen. En este sentido, el Situado Fiscal (transferencias) había generado pereza fiscal en los municipios para generar recursos propios, lo cual, además de generar irresponsabilidad en la eficiencia y la equidad del gasto local, comprometía la estabilidad fiscal de la nación. En consideración a esto, *“se propuso que cada región debía ser autónoma en la generación y administración de los recursos, y las transferencias fiscales se admitirían sólo excepcionalmente, cuando lo justificaran razones de equidad. La eficacia de estos dos criterios estaría garantizada por la modernización de las instituciones regionales y locales, mediante la cual se localizaría en estos niveles la responsabilidad de prestación de servicios públicos y se los dotaría de mecanismos de planeación, coordinación y ejecución de programas”* (Orjuela, 1993: 43). En concordancia, se formularon varias recomendaciones encaminadas a fortalecer las finanzas de las regiones y de los municipios y a aumentar su grado de autonomía política; en particular, se aconsejó la elección popular de alcaldes, que aunque se intentó impulsar mediante el Acto Legislativo 1 de 1979, no se llevó a cabo²⁸.

Como se mostró, los diferentes gobiernos del Frente Nacional –y el de Turbay- diagnosticaron la necesidad de desarrollar los diferentes territorios que conforman al conjunto de la Nación colombiana. Se reconoció el uso inadecuado de las tierras y se intentó modernizar el sistema de producción –y el esquema de propiedad- en el campo mediante una reforma agraria, se planificaron técnicamente las regiones y se diseñaron mecanismos de coordinación entre la nación y los territorios, se redistribuyeron los recursos nacionales a través del Situado Fiscal y de una participación en el impuesto a las ventas para prestar los servicios públicos desde los territorios, se intentó expandir la demanda urbana estimulando la construcción en las ciudades para jalonar el conjunto de la economía –seguido de un aumento en la productividad agrícola y la redistribución del ingreso-, y sin embargo continuaba la brecha entre cuatro grandes ciudades y el resto del país rural. Los últimos dos gobiernos ofrecieron remediarlo mediante la puesta en marcha de organismos técnicos para la ejecución de una mayor inversión pública en las ciudades intermedias y pequeñas y en las zonas rurales, se volvieron a modelar regiones para canalizar una fallida descentralización, se estudió la necesidad de reorganizar el Estado para facilitar el desarrollo endógeno de las regiones, se profundizó la inversión en éstas y se intentó interconectarlas por vía terrestre. Sin embargo, la distancia entre la Colombia moderna concentrada en cuatro ciudades y la otra, tradicional y en condiciones precarias de vida se mantuvo.

Esta investigación propone algunas razones por las cuales el Frente Nacional, a pesar de conocer las causas y plantear alternativas de solución aparentemente viables, no logró desarrollar los territorios. En el plano político, como la alternancia en el poder estaba garantizada, la expresión de las demandas y la mediación de los conflictos de los nuevos sectores sociales emergentes –como los obreros, las mujeres y la clase media- en todo el territorio nacional se hizo insignificante. En consecuencia, la diferenciación ideológica y programática entre los dos partidos –que existió en el siglo XIX y la mitad del siglo XX- se disolvió dejando de ser un referente integrador de la sociedad colombiana. Más aún, la competencia inter-partidaria se trasladó al interior de cada partido, no por la movilización y representación social, sino por la depredación de los recursos y beneficios públicos. Los partidos se convirtieron en federaciones laxas de intereses privados, por lo cual fueron incapaces de transformar las estructuras económicas,

²⁸ En efecto, se comenzaría a practicar en 1988, bajo el gobierno de Betancur, donde se materializa la descentralización.

políticas y culturales desde el Estado, y así, expresar la modernización experimentada y la emergencia de los territorios y los nuevos movimientos sociales.

En el plano administrativo, a medida que crecía el Estado y su presupuesto, aumentaban las presiones de los partidos para ejercer un control sobre el botín, el cual utilizaban para mantener una clientela que garantizara la continuidad de su predominio político. De la misma manera, la paridad partidaria aumentó innecesariamente el volumen del empleo burocrático politizándolo por completo. Por lo tanto, a pesar del aumento del gasto estatal –que se ejecutó desde el ejecutivo nacional- su inversión y asignación clientelista fue ineficiente y no se representó en beneficios sociales reales²⁹. Como ya se dijo, la configuración institucional del Frente Nacional exigía la negociación permanente entre todas las fracciones partidistas y ello produjo una tendencia hacia el conservadurismo, o lo que es lo mismo una ausencia de reformismo (Bejarano y Bonet, 1996).

Así las cosas, las tentativas de reforma agraria (ley 135/1961) fueron atajadas por los terratenientes -sobrerepresentados en el Frente Nacional- en el Pacto de Chicoral de 1973, por el cual, “en lugar de una redistribución de tierras aptas para la agricultura, aledañas a los epicentros urbanos, a los mercados y a la oferta de servicios, el Estado encaminó a los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la Amazonía, el litoral pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los proyectos de colonización que ofreció sostener y que en realidad abandonó a su suerte”³⁰ aumentando aún más la brecha entre zonas urbanas y rurales. Los intentos de prestación de servicios públicos por parte de los departamentos y municipios terminaron recentralizándose a través de los FER y los SSS, quitándole la posibilidad a los departamentos y municipios de iniciar tempranamente el proceso aprendizaje para administrar recursos. De las Cuatro Estrategias de Pastrana solamente una se realizó, aumentando aceleradamente la urbanización y concentrando los recursos y el desarrollo en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla porque eran las únicas que disponían de una demanda efectiva de vivienda. Según ORJUELA (1992: 32, citando a Víctor Manuel Moncayo), a finales de la década de los años setenta las cuatro grandes ciudades del país producían el 69% del valor agregado industrial y nacional y absorbían el 71.6% de la población ocupada total.

En consecuencia, los ideales de cerrar la brecha (Michelsen) e integrar la nación (Turbay) terminaron contraargumentados por sendos paros cívicos que pusieron en evidencia la ineficiencia administrativa en la provisión de bienes y servicios públicos. Justamente, a partir de 1971, las demandas modernizadoras de las ciudades intermedias y pequeñas (servicios públicos, derechos laborales, vías de comunicación, salud y educación) en las diferentes regiones del país se manifestaron en progresivas manifestaciones sociales³¹: 16 entre 1958-1966, 138 entre 1971 y 1981, y 218 entre 1982 y 1989 (Orjuela, 1993: 32, citando Luis A. Restrepo).

²⁹ Aunque los gastos en el sector social (educación, salud, vivienda y agricultura) por parte del ejecutivo central aumentaron del 13% del presupuesto en 1957, al 47% en 1974, no creció ni se asignó al ritmo de las necesidades sociales de un país que crecía y se transformaba vertiginosamente. La pobreza, la marginalidad y la redistribución del ingreso tuvieron escasos avances durante el periodo señalado. (Bejarano y Bonet, 1996)

³⁰ Darío Fajardo, La reforma agraria como alma en pena. En: <http://www.razonpublica.org.co/?p=562>, consultada el 20 de octubre de 2008.

³¹ Pero, a pesar de las necesidades reales manifestadas por los paros cívicos, la inercia del frente nacional militarizó las protestas sociales en una concepción de orden público como represión del desorden, sobretudo en los municipios pequeños. Según Luz Amparo Fonseca (citada por Orjuela, 1993:33), en los

Con todo, aunque dentro de los gobiernos del Frente Nacional el desarrollo territorial desigual y concentrado fue diagnosticado y se tomaron acciones técnicas encaminadas a resolver esta problemática, la configuración del régimen político imposibilitó la eficiencia de las políticas y los cambios necesarios para redistribuir los recursos, las oportunidades y los bienes económicos, políticos y sociales que pudieran generar un desarrollo territorial humano sostenible y equitativo³².

Hasta mediados de la década de los ochenta, las regiones no tenían los suficientes recursos para generar distribución y cohesión social, los alcaldes municipales eran nombrados por el gobernador quien, a su vez, era nombrado por el gobierno nacional, lo que restaba autonomía y compromiso con el desarrollo local. Es así como, según Orjuela (1993:32-34), el proceso de desarrollo económico y social en Colombia no ha tenido una base territorial homogénea ni una estructura única a nivel nacional, razón por la cual, los paros cívicos expresaron la exigencia de soluciones estatales a problemas que afectaban las condiciones materiales de la vida comunitaria en los territorios (servicios públicos, infraestructura, salud y educación, entre otros) y, también, en torno a un desarrollo que tuviera en cuenta las particularidades de cada región y las necesarias políticas de articulación entre ellas.

En medio de este panorama, durante el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el cúmulo de propuestas tendientes a la descentralización hecha por los diferentes gobiernos del Frente Nacional tuvo una oportunidad gracias a una coyuntura política (proceso de paz) y otra económica (recesión).

Teniendo en cuenta que los sectores excluidos por el régimen del Frente Nacional no pudieron expresarse por la vía legal debido a la coacción sobre sus protestas y a la incapacidad reformista especialmente en el agro (Pacto de Chicoral), la concentración del ingreso (desigualdad territorial) y la estructura oligárquica del poder; la violencia resurge en el frente nacional como síndrome de la expresión de la crisis del régimen. En lo político, la Alianza Nacional Popular intentó conformar un partido disidente, se presentó a las elecciones de 1970 y por fraude electoral el bipartidismo la anuló. Por lo cual, un grupo de anapistas formó en 1973 el movimiento guerrillero M-19. En el campo, las luchas agrarias entre el campesinado, los terratenientes y el Estado, transformaron las autodefensas campesinas en un movimiento de colonización armada que terminó creando órdenes alternativos o repúblicas independientes, *no anticapitalistas sino antimonopolistas* (Ramírez, 2000). El tratamiento represivo propuesto por desde el Estado desembocó en la organización un ejército campesino como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (en una mezcla de campesinos y líderes del movimiento estudiantil) y el Ejército Popular de Liberación. En las ciudades, la generalización de la delincuencia común, los paros cívicos y el reducido espíritu ciudadano fueron expresiones de la incapacidad estatal para crear cohesión, confianza y solidaridad social.

municipio pequeños, al 44% de los paros realizados durante la década del setenta se les dio una respuesta represiva, al 35% se les prometió un estudio de sus peticiones y al 21% se les hizo concesiones concretas. Esta respuesta estatal va a tener unas consecuencias nefastas en tanto fortaleció la confrontación armada como una alternativa para la reivindicación de derechos políticos, económicos y sociales (más adelante se desarrolla esta idea).

³²Más aún, la vida urbana y la modernización capitalista habían debilitado el fanatismo de afiliación partidista que había sido remplazado por el clientelismo como forma de intermediación económica, política y social (Leal, 1984).

Ante esta espiral de grupos armados y comportamientos al margen de la ley, el Gobierno de Belisario interpretó la problemática como el resultado de la ausencia de Estado en varias regiones del país expresado en la desatención de las necesidades básicas de la comunidad. Estas “causas objetivas” de la violencia fueron tratadas de contener con una política denominada “apertura democrática”, consistente en un conjunto de medidas constitucionales y legales destinadas a devolverle credibilidad a las instituciones y cautivar a los sectores que hasta ese momento habían permanecido indiferentes u opuestos a participar en ellas. En ese sentido, se intentó un proceso de paz con los diferentes grupos armados ilegales (FARC, M19 y otros), a los cuales se les ofreció amnistías e indultos por acuerdos de cese al fuego. En esta coyuntura, el ambiente fue favorable a introducir el componente político de la descentralización como una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, donde se incluía la elección local de alcaldes (Acto Legislativo No 01 de 1986) y nuevas formas de participación popular, “*las cuales contribuían a abrir el espacio político para que los grupos alzados en armas tuvieran alternativas legales de expresión política al reincorporarse a la vida civil*” (Orjuela, 1993: 45)³³. En este sentido, el Gobierno Betancur expidió el régimen departamental (Decreto 3720 de 1986), el municipal (Decreto 1222 de 1986), además de los Consejos de Rehabilitación, cuya función era asesorar económica y socialmente las acciones territoriales para la reconciliación, normalización y rehabilitación nacional (zonas perturbadas por la violencia guerrillera y municipios de mucha pobreza). Conjuntamente, la elección popular de alcaldes, la inclusión de formas de democracia directa y la posibilidad de participación ciudadana en los servicios públicos locales perseguía acercar al Estado a la sociedad civil en los territorios, modificar la ineficiencia administrativa y el clientelismo. Finalmente, era la ocasión para hacer frente a la inestabilidad política generada por los movimientos sociales con base local ante la ineficiencia del Estado en la prestación de servicios públicos, por lo cual se institucionalizaron los movimientos sociales procura de una verdadera democracia local, con el objeto de cerrar las brechas entre las desigualdades regionales y aumentar la calidad de vida en los territorios.

De otro lado, el gobierno Betancur atravesaba por una gran crisis económica: Entre 1982 y 1984 la tasa de crecimiento de la economía osciló entre el 1% y el 3%, mientras que el déficit consolidado se situó entre el 7.7% y el 7.4% del PIB (Orjuela, 1993 citando a Fedesarrollo). Según la misión Bird-Weisner, el diagnóstico era que las rigidices del gasto, producto del Situado Fiscal y el servicio de la deuda, se convertían en un factor restrictivo para la reactivación de la economía. Así, “*para darle mayor flexibilidad al gasto público se optó por reestructurar los ingresos departamentales y municipales (Ley 14/1983), devolviéndole a estas entidades la elasticidad de su sistema tributario, especialmente en aquellos impuestos relevantes en la estructura del recaudo, tales como el predial, industria y comercio, circulación y tránsito, licores y cervezas, entre otros, a fin que los gobiernos regionales y locales mejoraran la captación tributaria y generaran recursos propios*” (Orjuela, 1993: 47)³⁴. Una segunda medida

³³ Por tanto, esa reforma política, además de la elección popular de alcaldes, incluyó la financiación de los partidos políticos, su acceso a los medios de comunicación y la modernización electoral. Fue así como se creó una nueva colectividad política, resultado de la desmovilización parcial de las FARC y con algunos miembros del Partido comunista, denominada Unión Patriótica.

³⁴ Anota este mismo autor que la autonomía concedida a los concejos municipales para fijar las tasas del impuesto predial terminó generando una cascada tributaria, debido a la presión municipal por obtener nuevos recursos (se reajustaron al valor comercial) y al vínculo de los avalúos catastrales con otras tributaciones sobre bienes inmuebles; todo lo cual hizo difícil la actualización de los avalúos y por ende

adoptada, siguiendo las recomendaciones de la Misión, fue la racionalización y control del gasto público territorial a partir de la Ley 12/1986. Esto es, de la participación de los municipios en el impuesto nacional a las ventas³⁵, éstos recibirían mayor o menor transferencias según el esfuerzo fiscal realizado. También se fijó un límite a la discrecionalidad del gasto (año de libre asignación) del 25.8%; el resto, debía canalizarse exclusivamente a gastos de inversión determinados por la Ley. Por último, se convirtió (decreto ley 77 de 1987) a los departamentos –en sus oficinas de planeación- en mecanismos de vigilancia sobre los planes y programas adelantados en los municipios con los recursos provenientes de las transferencias, especialmente para los municipios menores de 100 mil habitantes.

Un tercer aspecto, relacionado con la función administrativa de la descentralización, tuvo lugar con el informe final de la Comisión del Gasto Público -creada por el Gobierno Betancur e influyente en el gobierno Barco- entidad que hizo recomendaciones acerca de los cambios en la organización del Estado según la Ley 12/1986 (en lo atinente a reformar, liquidar o fusionar entidades descentralizadas o suprimir sus funciones y asignarlas a los entes departamentales), además de los cambios en la programación, ejecución y control del presupuesto nacional (unidad de caja para generar movilidad y flexibilidad). En consecuencia, la Comisión concluyó que la magnitud del gasto público era excesivamente grande (la participación del sector público en el PIB había pasado de 8.8% en 1950 a 20.2 en 1983), lo cual fue considerado como una de las causas de la ineficiencia del Estado. La recomendación fue recortar el gasto mediante el traslado de responsabilidades del nivel central de la administración hacia los municipios. Así mediante el decreto ley 77/1987, se recortaron funciones de diferentes entidades nacionales en el campo de la salud, la educación y el bienestar social, tales como el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto de Fomento Municipal, entre otras.

En conclusión, el proceso de descentralización se puede interpretar como una respuesta a dos fenómenos interrelacionados: la modernización del Estado y la legitimación del régimen político. Esto fue resultado, por un lado, de “*la estrechez del campo de representación del Estado y su ausencia de vastas regiones del territorio nacional*”, y por otro lado, de “*la incapacidad de las instituciones públicas para responder de manera eficiente a las necesidades de la comunidad en materias que van desde la seguridad y la justicia hasta la provisión de bienes y servicios básicos como vivienda, agua potable y saneamiento ambiental*” (Orjuela, 1993:35). En otras palabras, la descentralización fue el reconocimiento de que el Estado, a través de los territorios, puede dar respuesta a las demandas populares no satisfechas por el nivel central de gobierno, así como lograr nuevas formas de legitimación del régimen político.

Más allá del discurso, los resultados en la práctica fueron: 1) en el campo fiscal, la autonomía atribuida a las entidades locales, para el manejo de los recursos que le transfieren, es una autonomía orientada y dirigida por criterios de destinación fijados

terminó afectando el ingreso de los propietarios de los predios urbanos y rurales, así como los recursos municipales.

³⁵ Según Orjuela, el recaudo al IVA que en 1974 representó, a precios corrientes, el 13.9% de los ingresos corrientes de la Nación, pasó a representar en 1982 el 20.9% de los ingresos corrientes y el 44.7% de los ingresos tributarios. Siendo este el tributo con mayor dinamismo, la ley 12/1986 aumentó la participación de los municipios en el IVA del 25% en los 70's, al 30.5% en 1986 y continuaría así hasta llegar al 50% a partir de 1992.

por la ley y, además, controlada y planeada desde instancias administrativas departamentales (Orjuela, 1993:52). 2) En el plano administrativo, la reforma consistió en descongestionar la administración central cediendo funciones a los departamentos y municipios, suprimiendo entidades para evitar duplicidades y redefiniendo las esferas de competencia entre la nación y las entidades territoriales. 3) En el plano político, la elección popular de alcaldes buscó institucionalizar políticamente a los grupos armados ilegales³⁶, así como a encauzar la participación de los movimientos sociales locales³⁷. Estas tres variables se materializaron en la reorganización de las finanzas gubernamentales, el traspaso de funciones del nivel central a los municipios y en la ampliación de la democracia local; con el propósito de legitimar el régimen político y aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos por parte del Estado, ahora, desde los territorios.

³⁶ Durante la década de los noventa, desafortunadamente el juego a dos bandas (político y militar) propuesto por las FARC en el proceso de paz, el exterminio de la Unión Patriótica, el exceso de los grupos guerrilleros con la población civil (secuestro y extorsión) y el fracaso del Estado en la mediación o la contención de los mismos, es decir de asegurar el monopolio de la fuerza en todo el territorio nacional, empezó a alentar la idea de crear un aparato de defensa privada para hacerle frente a la insurrección campesina. En este sentido, las economías ilegales vinculadas a la marihuana y, luego, al cultivo y exportación de cocaína crea una clase social mafiosa narcotraficante. Esta nueva fuerza logra articularse con los grandes terratenientes rurales y algunos miembros del Ejército Nacional, para consolidar una “organización paramilitar” que se enfrentó a las fuerzas guerrilleras militar y políticamente (representando alternativamente los intereses de los grandes propietarios de la tierra, el narcotráfico y algunos militares). Paramilitares y Guerrillas van a ser unos de los beneficiarios directos del proceso de descentralización, toda vez que cambian sus estrategias ya no por el control del Estado Nacional, sino por el acceso a los nuevos recursos políticos, económicos y sociales de los territorios. Más adelante se amplía esta idea.

³⁷ Menciona Orjuela (1993:63) que las reformas finalmente adoptadas no colmaron las aspiraciones de los movimientos sociales. En el II Congreso Nacional de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares (Septiembre de 1986), manifiestan que Betancur “*prometió apertura política y cambio con equidad, pero a la postre se demostró cuán grande es la inflexibilidad de este régimen a las demandas democráticas, económicas y sociales de las grandes mayorías. El balance no puede ser más precario. Sólo recortadas dosis de democracia local en un mar de modernización antidemocrática del sistema político general*”.

2.2 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización fiscal al desarrollo en Colombia

A continuación se mostrarán las contradicciones entre las oportunidades y amenazas que entraña el proceso de descentralización fiscal para el desarrollo. Inicialmente se recapitularán brevemente el conjunto de nomas y leyes que dieron paso a la descentralización fiscal para después hacer una crítica a la calidad de éstas.

Es posible categorizar dos series temporales de medidas descentralizadoras en Colombia. En un primer momento, se delegan responsabilidades a los territorios para la prestación de servicios sociales como la salud, la educación y el saneamiento básico, por lo que se hizo necesario otorgar de recursos financieros a los entes territoriales para cumplir con tales responsabilidades. Pero, en los inicios del siglo XXI, fenómenos como la pereza fiscal, el sobreendeudamiento territorial, el débil desarrollo institucional local para la administración de los recursos públicos y el déficit macroeconómico nacional marcan una ruptura en la orientación de las políticas descentralizadoras que desplaza –o mejor, se complementa– desde una preocupación por la cantidad de recursos transferidos para cumplir con los nuevos compromisos territoriales, hacia la eficiencia en el gasto público local (RESTREPO, J.C: 2005)³⁸. Veamos la primera serie de medidas:

En lo que corresponde a las oportunidades creadas por descentralización fiscal, desde 1968 el gobierno nacional creó un sistema denominado Situado Fiscal que transfería recursos a organismos nacionales descentralizados, encargados de administrar y ejecutar los gastos en educación y salud de los departamentos y municipios (Fondo Educativos Regionales y Servicios Seccionales de Salud). Posteriormente, para elevar el nivel de recaudos municipales, la ley 14 de 1983 actualizó las bases gravables y racionalizó los procedimientos de los impuestos predial y de industria y comercio. En los departamentos se fortalecieron los impuestos al consumo de cervezas, cigarrillos y licores. Además los municipios lograron mayor autonomía mediante la asignación de tarifas por parte de los Consejos (dentro de rangos permitidos por ley). La ley 12 de 1986 incrementó la participación de los municipios en el impuesto nacional a las ventas (del 25% al 50%, a partir de 1993) y favoreció a los pequeños municipios (con población inferior a 100.000 habitantes); tal cesión pasó de ser de libre asignación para gastos de funcionamiento o inversión, a estar determinada por la ley, y estar condicionada al esfuerzo fiscal en la recolección del impuesto predial. Más aún, para reforzar financieramente los pequeños y medianos municipios se buscó una evolución del sistema de créditos, por lo que la ley 57 de 1989 creó la Financiera de Desarrollo Territorial (BLANQUER Y FAJARDO, 1991). Más adelante, se aumentaron el nivel de transferencias y responsabilidades a las entidades territoriales: la Constitución del 91 proclamó que las transferencias pasaran de ser una proporción del impuesto a las ventas para convertirse en un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Es decir que las transferencias pasaron de ser un rubro específico de los ingresos a formar parte del total de los ICN. Así, vía transferencias tales compromisos pasaron del 1.6% del PIB en 1987, al 5% al finalizar la década de los años 90 (GAVIRIA, 2001). Sin embargo, la ley 715 de 2001, modificada por la ley 1176 de 2007, establece destinaciones específicas mediante la distribución del Sistema General de Participaciones (o transferencias de la Nación a las entidades territoriales) en 58.5% para educación, 24.5% para salud, 11.6% para propósito general y 5.4% para agua

³⁸ Como se verá en las críticas, esta es solo una interpretación -dominante en la práctica- en medio del debate sobre la descentralización fiscal.

potable y saneamiento básico. En adición a estos recursos, de un lado, se reconoce como beneficiarias directas de las regalías a las entidades territoriales donde se explotan o por donde se transportan los recursos naturales no renovables (Art. 360 C.P); y de otro lado, a se creó el Fondo Nacional de Regalías (Art. 361 C.P, Ley 141 de 1994) para, entre otras actividades, financiar proyectos de inversión para el desarrollo de municipios y departamentos (con los recursos no asignados directamente a las entidades productoras).

Como crítica de este conjunto de instrumentos se tiene que (IREGUI, et, al, 2001), la cesión de algunas rentas con destinación específica y la transferencia de recursos para cubrir las nuevas competencias asignadas a los gobiernos locales **lo único que ha hecho es desconcentrar la ejecución del gasto público nacional. Es decir, la reglamentación de la reforma fiscal, consagrada por la Constitución de 1991, no estaba orientada a otorgar un grado alto de autonomía a departamentos y municipios,** sino que pretendían mejorar la efectividad del gasto público del gobierno nacional. Bajo el nuevo esquema se mantiene la restricción constitucional para el establecimiento de impuestos por parte de departamentos y municipios; potestad que sólo tiene el Congreso de la República. Tampoco los gobiernos subnacionales pueden generar nuevos recursos tributarios porque las tarifas o bien son únicas o sólo pueden modificarse dentro de ciertos rangos establecidos por la ley. Además, la legislación le asigna destinación específica a algunos impuestos territoriales, lo que genera una mayor inflexibilidad en el uso de los ingresos tributarios.

A estos problemas se suma el hecho que las normas tributarias territoriales fueron escritas sin tener en cuenta la diversidad económica y geográfica de las diferentes regiones del país: en consecuencia, algunos de los impuestos establecidos no tienen en la práctica aplicabilidad, y sin embargo, no pueden ser sustituidos por un nuevo tributo. Por todo lo anteriormente mencionado, las nuevas responsabilidades y competencias asumidas por los gobiernos subnacionales tienen limitaciones financieras para su consecución toda vez que existe una imposibilidad de generar nuevas rentas, y los impuestos que recaudan estos gobiernos son los menos dinámicos y de más baja elasticidad³⁹.

Este hecho lleva a que las transferencias nacionales sean la fuente de ingresos más importantes para la mayoría de departamentos y municipios del país. Y si se tiene en cuenta que estos recursos tienen destinación específica, se concluye que los gobiernos subnacionales no tienen mayor discrecionalidad en los procesos presupuestales. Lo cual, muestra que la provisión de bienes públicos locales no corresponde con las preferencias y prioridades de la comunidad. Situación por la cual los ciudadanos no tienen mayor incentivo para participar y ejercer un control sobre la asignación de los bienes y servicios públicos.

En lo que corresponde al Sistema Nacional de Cofinanciación creado como otra modalidad de transferencias para departamentos y municipios (ofreciendo una contrapartida en especie o dinero, y formulando un proyecto a consideración del nivel nacional) este instrumento podría ser una herramienta para reconocer las diferencias interterritoriales y generar equidad, pero como inicialmente el gobierno nacional acudió al rescate del sobreendeudamiento (Planes de Desempeño Territorial y Fondos de

³⁹ Desde comienzos del siglo XIX los impuestos más elásticos se reservaron para el gobierno central (renta, IVA y aduanas) y los más inelásticos (licores, propiedad inmobiliaria, industria y comercio) para las entidades territoriales (J.C Restrepo, 2005: 44)

Compensación), no existieron incentivos para un manejo fiscal responsable pues la competencia por recursos adicionales incentivó una carrera por el endeudamiento.

Con todo, en un primer momento, el sistema fiscal propició una situación en la que el gobierno central es visto por los políticos regionales como el principal responsable del gasto público a todo nivel, lo cual contradice el sentido de la descentralización política ya que el voto popular no se expresa en la práctica pública local.

Ahora bien, mencionadas las primeras medidas sobre la descentralización fiscal, se pasará en adelante a mencionar y analizar el segundo paquete de reformas. Pero ¿cuál es la discusión de fondo en torno a la segunda etapa de la descentralización fiscal en Colombia?

Según Juan Camilo Restrepo (2000 y 2005) el debate gira en torno a la ineficiencia en el gasto social territorial y la estabilidad macroeconómica. Al finalizar la década de los noventa, hubo un deterioro en los indicadores fiscales de la mayoría de municipios: 1) el gasto territorial creció⁴⁰ y se ejecutó de manera desordenada e ineficiente. Esto quiere decir, aunque la ejecución del gasto descentralizado aumentó en un 25% entre 1987 y 2001⁴¹, la calidad del gasto fue deficiente⁴², lo cual llevó a concluir a los diferentes gobiernos centrales que “*en materia de gasto social el gran reto hacia adelante no es gastar más sino gastar mejor*” (RESTREPO J.C, 2005).

Varias razones sostienen esta tesis. La administración financiera es ineficiente, es decir que “la mayoría de las entidades territoriales carecen de personal capacitado en gestión tributaria, no tienen clasificados sus contribuyentes, ni realizan seguimiento al cumplimiento de las obligaciones, carecen de sistematización y sus procesos no son ágiles y modernos”. Por ejemplo, para el 2000 “sólo el 19% del total de la planta en 1997 era personal profesional o técnico”. Los gastos de funcionamiento se dispararon de manera desordenada, según datos, “en 1997 los departamentos dedicaron el 71% de los pagos totales a atender gastos corrientes y los municipios el 58.5% y solo el 29.5% y 41.5% a inversión física, respectivamente”. Las plantas de personal están sobredimensionadas, verbigracia “en 1997 por cada 10.000 habitantes San Andrés tenía 163 empleados, Nuevos Departamentos entre 40 y 60, Cundinamarca 24, Meta y Antioquia 18. En el caso de los municipios, en 1997, Arauca 149, Cali 41, Medellín 33, Plato 58.9, Pamplona 42. En el mismo sentido, el empleo se encuentra altamente concentrado en unas pocas dependencias que cumplen principalmente funciones administrativas o de control y, en general, el perfil de los empleados guarda poca relación con el que se requiere para el ejercicio de las funciones que corresponde desempeñar. Así mismo, las prebendas salariales y prestacionales que gozan los trabajadores oficiales son exageradas. Por último, las asambleas, los concejos, las personerías y las contralorías han malentendido su autonomía presupuestal aportando un peso importante en el tamaño de la burocracia y los gastos de funcionamiento (RESTREPO J.C, 2000: 41-42).

⁴⁰ Los gastos de funcionamiento –pasaron del 1% al 2% del PIB entre 1987 y 1994- y, los de inversión –del 0.7% al 1.7% en el mismo periodo. (DNP, 2002, Tomo II: 193-204)

⁴¹ Mientras en 1987 se ejecutaba descentralizadamente gasto equivalente al 18% de los ingresos corrientes de la nación, en el 2001 el porcentaje asciende al 43%.

⁴² Según el balance de calificación de eficiencia del DNP hasta 2000, el gasto territorial se califica mayoritariamente en los niveles medio o bajo.

2) En un comienzo no se establecieron limitaciones al endeudamiento de las entidades territoriales, algunas entidades patrocinadas por el sistema bancario (confiados en la seguridad de los recursos transferidos, llevó a realizar análisis superficiales de las condiciones financieras de sus clientes) abusaron de sus niveles de endeudamiento⁴³ y no lo dedicaron a finalidades productivas. Consecuencia del manejo administrativo inadecuado, para el año 2000 muchos departamentos y municipios dedicaron la mayor parte de los ingresos corrientes al pago de las mesadas pensionales y/o al pago de sus funcionarios activos, sin contar con ingresos corrientes suficientes siquiera para cumplir cabalmente estas dos responsabilidades. En el año 2000, “en promedio cada departamento tiene 13 pensionados por cada 100.000 habitantes, 14 departamentos registran atrasos en el pago de las mesadas pensionales afectando más de 18.000 pensionados (\$35.000 millones); y, 12 departamentos presentan atrasos de aporte a las pensiones por más de \$11.430 millones”. Por estas y las razones anotadas en el numeral anterior, la deuda pública de las entidades territoriales presentó un crecimiento acelerado en la década de los 90, con aceleraciones superiores “al 50% para el nivel departamental y, del 40% en los municipios capitales”. Así, en términos del PIB, el saldo de la deuda en el nivel central departamental pasó del 0.44% en 1990, al 1.44% en 1997, el de los municipios capitales pasó del 0.48% al 1.23% y, el de los municipios no capitales pasaron del 0.42% al 1.8%, respectivamente. El saldo de la deuda en el nivel territorial ascendió como un todo al 4.87% del PIB en 1997” (RESTREPO J.C, 2000: 43-47).

3) las transferencias han generado una substitución del esfuerzo fiscal local por uno nacional o, en otras palabras, como el flujo de las transferencias fue tan abundante, en algunas entidades territoriales se observó pereza fiscal, entendida como la ausencia de incentivos de los departamentos y municipios para acrecentar tributación propia. Parte de la explicación de éste fenómeno también se relaciona con la posibilidad que el nivel territorial se endeude por fuera de todo tipo de control, lo cual, induce a los gobernantes a preferir esta fuente de financiación a la opción de aumentar el esfuerzo fiscal. Por último, si solamente se trasladan competencias del nivel central a niveles inferiores de gobierno sin que haya una descentralización tributaria, la autonomía para disponer y aumentar los recursos propios es muy limitada. En sustento de lo anterior se tiene que los ingresos tributarios territoriales entre 1990 y 1997 crecieron a un ritmo inferior al de los ingresos tributarios del gobierno nacional⁴⁴ y al de las transferencias intergubernamentales. Mientras los ingresos tributarios del gobierno nacional pasaron de 9.3% del al 12.1% del PIB, los gobiernos subnacionales los ingresos tributarios sólo crecieron de 2.28% a 2.72%. Entretanto, comparado con las transferencias de la nación, durante el periodo 1990-1997, las primeras crecieron 2.6% del PIB, mientras los ingresos tributarios territoriales sólo crecieron 0.63% del PIB (RESTREPO J.C, 2000: 15-16).

La conclusión de esta interpretación sostiene que ante la importante profundización del gasto descentralizado en el marco nacional, (que alcanzaría para el 2007 el 45% del

⁴³ “En 1997, 14 de 22 departamentos estudiados presentaron déficit de ahorro corriente obligándolos a recurrir al endeudamiento para atender el pago de salarios, gastos generales e intereses de la deuda. Así el déficit de operaciones efectivas consolidado para el nivel central departamental pasó de 0.09% en 1995, al 0.36% del PIB en 1997. Mientras que el de los municipios pasó de 0.22% al 0.77%, durante los mismos periodos de tiempo” (RESTREPO J.C: 2000).

⁴⁴ Debe tenerse en cuenta que entre 1992 y 1997 se realizaron cinco reformas tributarias que ampliaron la base gravable, las tarifas de los impuestos directos y de los indirectos, lo cual aumentó el recaudo tributario nacional.

gasto público nacional), el desequilibrio financiero de las entidades territoriales adquiere una importancia macroeconómica para el conjunto de las finanzas públicas en Colombia. En este sentido, atar al monto de las transferencias a los ingresos corrientes de la nación, el uso dado al gasto público (exceso de burocratismo y de politización a nivel local), el endeudamiento y la pereza fiscal en los territorios alteró la balanza macroeconómica nacional. Así las cosas, “en medio de la rigidez que impone el sistema de transferencias intergubernamentales, y pese al aumento de los recaudos tributarios, el déficit fiscal del gobierno nacional creció en forma notable: pasó del 0.98% del PIB en 1990 a 4.72% en 1998. Entretanto el déficit fiscal de los gobiernos subnacionales también creció, al pasar de 0,8% en 1990, al 1,8% del PIB en 1998 (RESTREPO J.C, 2000: 17). Todo este balance justificaría no solo el saneamiento de las finanzas públicas territoriales, sino un recorte al monto de las transferencias.

Este fue el diagnóstico utilizado para dar forma a una segunda serie de reformas descentralizadoras implementadas desde finales de la década de los noventa. Dentro de las más importantes, se han establecido las siguientes normas: 1) Entre otras medidas⁴⁵, la ley 358/1997, que fijó límites al endeudamiento territorial, 2) ley 550/99, que garantizaba el cumplimiento de los compromisos laborales, pensionales y financieros con las entidades públicas y con el sector privado, 3) Ley 617/2000, que buscó limitar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales restringiéndolos, condicionándolos a indicadores de eficiencia y vinculándolos a los ingresos corrientes de libre destinación –los que no tienen destinación específica por ley o acto administrativo- (RESTREPO Y ÁLVAREZ, 2005), 4) el Acto Legislativo 001 de 2001, que redujo el monto de las transferencias a los departamentos y municipios, reemplazando el vínculo que tenían las transferencias al crecimiento de los ingresos corrientes de la nación por el incremento anual de la inflación, durante un periodo de siete años⁴⁶. Más aún, 5) al terminarse la reforma temporal que determinaba el regreso a la fórmula de reparto anterior a 2001, el Acto Legislativo 04 de 2007 prolongó la fórmula temporal, estableciendo que el monto del Sistema General de Participaciones se incrementará en una tasa igual a la inflación causada más una tasa de crecimiento real, que disminuirá del 4% al 3% entre el 2008 y el 2016. Para el Gobierno nacional actual (2002-2010), la reforma evita que ante un eventual derrumbe de la economía las regiones salgan perdiendo, garantizando una base estable y creciente como la inflación causada⁴⁷. Pero, uno de los argumentos que esgrimió el Partido Liberal para oponerse a

⁴⁵ Se empezaron a canalizar los créditos externos por el Ministerio de Hacienda para financiar procesos de reestructuración administrativa y reducir los niveles de endeudamiento de los bancos comerciales por parte de las entidades territoriales. Además, durante el gobierno Pastrana, La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819/2003) buscó limitar el endeudamiento territorial (modificando la Ley 358/1997) e imponer normas de conducta fiscal rigurosas como el concepto de “superávit primario”, condición indispensable para mantener la deuda pública de las entidades territoriales por la senda de la sostenibilidad (RESTREPO J.C, 2005: 45).

⁴⁶ Así, mientras el sistema general de participaciones creció solamente entre 2% y 2.5%, los Ingresos Corrientes de la Nación crecieron entre 7% y 8% promedio año durante la reforma temporal, diferencia que se manifiesta en menores recursos para los departamentos y municipios (PIEDRAHITA, 2006).

⁴⁷ Carolina Rentería, Directora de Planeación, recordó que con la crisis económica registrada en el país en los años 1988 y 1999, disminuyeron las transferencias a las regiones ya que estaban atadas a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y estos cayeron por la crisis. Por ejemplo para el año 1999 se había aprobado inicialmente un giro de transferencias de 17,8 billones, pero por la crisis realmente se enviaron 16,5 billones de pesos, es decir que se disminuyeron en 1,2 billones de pesos. Según esta funcionaria: atar las transferencias a los Ingresos Corrientes de la Nación genera incertidumbre y volatilidad en los recursos que se van a enviar a las regiones, y no permite una planificación adecuada de la inversión social ni garantiza mantener las metas de cobertura en educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

la reforma fue “*que a pesar del volumen que tuvo y tendrá el recorte, no mejoraron, ni mejorarán las finanzas públicas de la Nación. Por el contrario, el déficit y el servicio de la deuda se han incrementado*”. En el mismo sentido, según representantes del Polo Democrático Alternativo, esto significa “*que se van a seguir aportando menos recursos para inversión social a los departamentos y municipios de los que ordena la Constitución, por lo tanto aunque cada año se aumente el dinero transferido, éste aumento es mucho menor al que por ley debería hacerse*”⁴⁸. Vale recordar que la reducción de las transferencias desde el 2001 hasta el 2016, a cargo de los Gobiernos Pastrana y Uribe, se contraponen a lo establecido en el acuerdo político sobre lo fundamental de la sociedad colombiana materializado en la Constitución de 1991, en su artículo 366, donde dice que: “*el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación*”.

Toda esta disminución de los recursos -y por tanto de las oportunidades- es una amenaza para el desarrollo humano en los territorios puesto que se materializa en una menor inversión social local en educación, salud y saneamiento básico, además de restringir aún más la discrecionalidad de los ingresos corrientes de libre destinación (vinculados por ley a gastos de funcionamiento); lo que se traduce, entre otras cosas, en la disminución de la poca autonomía administrativa local, la restricción del apoyo financiero de la nación y el acceso al mercado crediticio del sistema financiero, la liquidación de empresas industriales y comerciales del Estado -de economía mixta- y el recorte en personal humano de las diferentes entidades para cumplir con las funciones que las misma ley determina (RESTREPO Y ÁLVAREZ, 2005).

En contraposición a la interpretación dada por los diferentes gobiernos y materializadas en la segunda ola de reformas descentralizadoras, existen otras posiciones que contraargumentan o mejor, complementan, algunas de las anteriores tesis. Aunque se reconoce que el desajuste de las finanzas públicas territoriales amenazó la continuidad del proceso de descentralización, se advierte que “*la orientación de las medidas de ajuste fiscal se han concentrado en promover la reducción de los flujos de gasto y*

En: Presidencia de la República, <http://oacp.presidencia.gov.co/snerss/detalleNota1.aspx?id=7646>. Página consultada el 15/08/2008.

⁴⁸ Estos dos partidos políticos, sumados a FECODE y otras organizaciones sociales, recogieron 1.642.800 firmas para contrarrestar, vía referendo, el Acto Legislativo que mantiene el recorte de las transferencias. En respuesta, en una entrevista a Caracol Radio el Ministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga comenta: “*Espero que la iniciativa no sea exitosa porque sería muy grave para la estabilidad de las finanzas públicas... Nos llevaría a una situación muy delicada porque tendríamos que volver a la fórmula del 91. Eso tendría un gran impacto no solo en la disponibilidad de inversión del gobierno nacional sino que seguramente nos llevaría a la discusión de nuevos impuestos*” (Muy seguramente se refería a los impuestos indirectos regresivos, como el IVA). La pregunta que legítimamente se hizo la oposición fue ¿porqué en vez de exigirle un nuevo esfuerzo a municipios y departamentos, no se buscan soluciones distintas, por ejemplo, disminuyendo el gasto del gobierno nacional? El gobierno fue inflexible: el presidente Uribe en uno de sus consejos comunales, dijo al respecto: “*Lo peor para la descentralización es quebrar a la Nación. Qué ganamos con decir que transferimos no seis sino diez mil millones de pesos para aumentar el populismo y luego dejamos puras frustraciones*”. Por su parte, convenientemente la Registraduría Nacional del Servicio Civil, luego de revisar supuestos respaldos nulos al referendo, certificó que las firmas válidas para convocarlo no fueron suficientes.

aliviar las condiciones financieras de los pasivos con el sector bancario, dejando de lado el debate sobre los ingresos tributarios municipales y departamentales". Como se mostrará más adelante, las medidas adoptadas, fueron insuficientes para promover un modelo de crecimiento interregional con equidad (BONILLA Y MORENO). Veamos los argumentos:

En general, debe decirse que las transferencias no son las principales responsables del crecimiento del déficit nacional. Aunque hayan aumentado las transferencias, así existiera un déficit fiscal territorial y se administrara ineficientemente los recursos por parte de las entidades territoriales, autores como ORJUELA (2005), argumentan que las transferencias no representaron sino la tercera parte del déficit fiscal nacional (2.2% del PIB) entre 1990 y 1999; el desequilibrio habría que buscarlo en el aumento de los gastos efectivos del Gobierno Nacional (8.3% del PIB en defensa, policía, seguridad social y justicia) y en el crecimiento del servicio de la deuda externa (6.1% del PIB). Lo cierto, es que las condiciones de orden público y la constitución de 1991 le han impuesto al Estado una expansión del gasto que ha superado su capacidad de captación de recursos propios, por lo cual, *"la opción por el recorte de las transferencias es una opción política en cuanto a los sectores de gasto que deben hacer el esfuerzo de reducción"* (Restrepo I. Darío, et al).

En cuanto a la pereza fiscal, debe tenerse en cuenta que la descentralización produjo muy poca autonomía local, puesto que, el recaudo tributario de los impuestos más dinámicos (impuesto a la renta e impuesto al valor agregado) se concentra en la nación generando el 80% de los ingresos tributarios del país; mientras los impuestos departamentales (cerveza, licores, tabaco) sólo representan un 6.5% y los municipales (predial, industria y comercio, y sobretasa a la gasolina) un 13.5%. Situación que hace necesario complementar los ingresos de las entidades territoriales con transferencias para cumplir con las obligaciones establecidas por la descentralización para propulsar el desarrollo (MALDONADO, 2005)⁴⁹. Más aún, los ingresos tributarios de los departamentos no dependen del desempeño de la economía (alcohol y tabaco) y, los municipales (ligados a los predios, el comercio, la industria y la circulación de vehículos) dependen del tamaño de los municipios. Esto quiere decir que los departamentos cuentan con muy pocos recursos propios y que la mayoría de municipios en Colombia (menores de 50.000 habitantes) no cuentan con actividades económicas suficientes para generar recursos importantes y jalonar el desarrollo endógeno. Por tanto, "el hecho que las transferencias hayan crecido a tasas superiores a las de los ingresos tributarios no es argumento para sustentar una pereza fiscal. Dado el acelerado ritmo de las transferencias, producido por las crecientes participaciones en los ICN, la elasticidad de los municipios debería haber alcanzado valores muy elevados para crecer al ritmo de las transferencias"⁵⁰... lo que se manifiesta es una distinta capacidad

⁴⁹ Según Weisner (citado por DNP, 2002: 206), el principal problema de la descentralización fiscal tiene que ver con que el gasto que ejecutan los municipios depende en gran parte de los recursos transferidos y muy poco de la actividad económica local. Esto significa que entre mayores sean las transferencias, será cada vez mayor el gasto ejecutado por los entes territoriales y más ineficiente, pues no guarda correspondencia entre el nivel en donde se recauda (Nación) y en el que se ejecuta (territorios).

⁵⁰ Aunque a finales de 1998 se generalizó la sobretasa a la gasolina para los departamentos y municipios, y una participación en los recaudos a la sobretasa del ACPM, tales incrementos no son suficientes para que los entes territoriales accedan a una autonomía fiscal. Más aún, en departamentos con desarrollo económico embrionario continúan enfrentando dificultades para financiar con recursos propios siquiera los gastos mínimos que demanda su operación. Rodríguez Alarcón Jorge, A propósito de la Reforma

tributaria que depende del ritmo y la actividad económica de los municipios. Y si esta riqueza está en gran medida a factores no controlados por ellos (rendimientos crecientes derivados de las economías de escala y de aglomeración), las diferencias en el esfuerzo tributario tenderán a mantenerse y a ampliarse a medida que avanza el crecimiento económico nacional” (Restrepo I. Darío, et al: 13-14). Más exactamente, según Jairo Núñez (2005), “la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios municipales mejoró a partir de 1992, de donde se deduce que la hipótesis de la pereza fiscal carece de fundamento. Los impuestos locales no solo venían creciendo desde antes de las medidas descentralistas de mayor impacto, sino que, además crecieron aún más a partir de la puesta en vigencia de tales medidas”⁵¹

En lo concerniente al endeudamiento, se reconocen las razones dadas por los gobiernos pero se complementan. Que el gasto se haya incrementado por encima de los ingresos corrientes y que se hubiera incurrido en un creciente nivel de endeudamiento, es sin duda debido a una mala administración y a una miopía sobre el ciclo de los recursos de transferencias. Sin embargo, parte de la responsabilidad debe buscarse en la burbuja económica que se vivió en la segunda década de los noventa: “el riesgo moral en que incurrió el sistema financiero, la orgía de gasto ante la caída de las tasas de interés y la ausencia de normas de control sobre el endeudamiento responsable. Con el sustancial incremento de las tasas de interés, a partir de 1998, los servicios de la deuda de las entidades territoriales se volvieron asfixiantes, situación que se agravó con la recesión económica y la caída del monto de las transferencias”. También es importante examinar, en lo que corresponde a los departamentos, que la deuda departamental ha sido el costo económico del fortalecimiento político de los departamentos: aunque disminuyeron sus recursos propios (como se notó arriba), se acrecentó la presión social hacia la realización de obras y la prestación de servicios debido a la elección de sus mandatarios. Así, *el cumplimiento de las promesas para cumplir con el plan de desarrollo es la razón estructural para acudir al crédito* (Restrepo I. Darío, et al: 15).

En el marco de estas consideraciones debe entenderse el debate sobre la descentralización fiscal y, en particular, el conjunto de medidas adoptadas por la segunda generación de mecanismos descentralizadores. La interpretación concerniente a la eficiencia y la estabilidad macroeconómica se impuso. Las nuevas reglas fiscales instituyeron una mayor disciplina fiscal a nivel financiero y administrativo, y el gobierno central disminuyó permanentemente las transferencias, esto en el marco de una serie de acuerdos y “recomendaciones” con el Fondo Monetario Internacional.

El sentido práctico de estas reglas fue claramente -y sigue siendo- resolver un problema de escasez de recursos en el nivel central, no una estrategia de largo plazo para fortalecer la descentralización. Por ejemplo, según el Banco de la República “el déficit del sector público no financiero territorial (SPNFT) pasó de \$2 billones de pesos en el año 2000 a \$306 mil millones de pesos en el año 2001. Como porcentaje del PIB el déficit del SPNFT bajó de 1.19% a 0.16%. Ello significa que el desempeño fiscal

Tributaria. En: http://www.cabildo.com.co/Articulos/reforma_tributaria.htm, consultada el 3 de Diciembre de 2008.

⁵¹ Esta sentencia es producto de un complejo estudio econométrico que analiza los datos antes y después del aumento de las transferencias creado en la por la Constitución de 1991. Esto es, entre 1984 y 2000, según la base de datos de la Contraloría General de la República, El Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Este estudio pretende superar las relaciones espúreas de los análisis anteriores sobre pereza fiscal, utilizando un análisis contractual a través de modelos de “diferencias en diferencias”.

territorial propició una reducción de 1.03% del PIB en el déficit del SPNF, que es la meta acordada por el Gobierno Nacional con el Fondo Monetario Internacional. No obstante lo anterior, el déficit del SPNF nacional sólo disminuyó 0.1% del PIB al pasar de 3.4% en el año 2000 a 3.3% del PIB en el año 2001. *Lo que revela que el ajuste fiscal territorial obtuvo mejores resultados que el nivel nacional en la vigencia 2001*⁵². En un segundo ejemplo, tanto la Ley 550/99 como la 617/2000 tuvieron un “énfasis financiero y se concentraron en sanear las administraciones centrales departamentales y municipales, en el control de los gastos de funcionamiento y en la reestructuración de deudas tanto bancarias como deuda flotante, entendiendo por esta la variación del rezago presupuestal, que a su vez resulta de las cuentas por pagar acumuladas. Las reformas no hicieron énfasis en los sectores sociales, en especial la educación y la salud, los cuales registran el mayor déficit y tampoco abordaron el tema de los ingresos fiscales”. Por último, tanto la Ley 715 como las dos reformas al monto de las transferencias (Acto Legislativo 001 de 2001 y Acto Legislativo 04 de 2007) se limitaron a cambiar las reglas de reparto de recursos entre niveles de gobierno, pero “dejaron en un segundo plano la necesidad de reformar el marco institucional que regula la prestación de servicios sociales entre niveles de gobierno de tal manera que se haga una distribución de competencias y de recursos que permita ampliar la calidad y la cobertura de tales servicios”.

En síntesis, se tiene que el conjunto de reformas para sanear las finanzas públicas se han dirigido al control del gasto. Sin duda los gobiernos subnacionales deben sanear sus balances para ser viables desde el punto de vista financiero y administrativo, sin embargo, no se hizo énfasis en educación y salud ni se han fortalecido las entidades territoriales en la generación de recursos propios suficientes y estables para financiar sus niveles de gasto, lo que reduce su posibilidad de extender los bienes y las oportunidades sociales a los más necesitados entre e intra-territorialmente. *“Por tanto, los resultados finales del actual proceso de ajuste fiscal son fáciles de predecir: la ausencia de recursos para que los gobiernos subnacionales puedan impulsar la inversión social y el retroceso en el avance hacia la autonomía territorial reforzarán el patrón de desarrollo regional caracterizado por grandes desequilibrios entre las regiones y alta persistencia de inequidades dentro de la localidad”* (BONILLA Y MORENO).

En este sentido, es posible observar para el 2001 la existencia de distribuciones asimétricas en los tributos territoriales. En el nivel municipal los siete principales centros urbanos - Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cúcuta – recaudaban el 65% de los ingresos tributarios locales. Una situación similar se presenta en el ámbito departamental, en solo cinco departamentos - Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico y Bolívar – se concentró alrededor del 55% del recaudo (cuadro 13). Pero mientras siete ciudades concentran el 65% de los ingresos tributarios, como contrapartida, más de mil municipios aportan solo un 13% de dichos ingresos. Otra evidencia de asimetría se encuentra en los impuestos que generan las mayores rentas. Los municipios derivan un 80% de sus recaudos de los impuestos de industria y comercio y predial; mientras en los departamentos el 78% de los impuestos al consumo de licores, cigarrillos y cervezas. Situación a la que debe sumarse el creciente nivel de rentas por cobrar y la evasión, es decir, la débil administración y el deficiente control

⁵² CONFIS (2002), Cierre Fiscal 2001 documento asesores 04/2002, 26 de Marzo de 2002, citado por (BONILLA Y MORENO: 7)

de los impuestos tributarios (cobro) a nivel territorial (Contraloría General de la Nación: 2000, citado por (BONILLA Y MORENO: 20).

Así las cosas, la descentralización ha perpetuado la concentración crecimiento endógeno: unos cuantos centros con posibilidades de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes⁵³ y un numeroso conjunto de periferias que carecen de grados de libertad para transitar hacia estadios más altos en el desarrollo humano sostenible (BONILLA Y MORENO: 23). Pero también debe mencionarse que el aumento recursos territoriales ha aumentado la cobertura de los servicios públicos prestados por los municipios, lo cual contribuye a ampliar las oportunidades sociales y por ende mejora desarrollo humano. Según Jairo Núñez (2005: 105-107), al correlacionar los gastos por transferencias para educación contra la cobertura de las matrículas municipales y el gasto en educación municipal, se tiene de una muestra de 677 municipios entre los años 1995 y 2000 que: el 71% de los municipios (473) aumentaron simultáneamente la cobertura y el gasto. Por otro lado, el 18% de los municipios (123) disminuyeron el gasto pero aumentaron la matrícula demostrando una eficiencia notable en la gestión. Tan sólo el 8% de municipios (55) crecieron el gasto y disminuyeron la cobertura lo cual claramente indica deficiencias en la gestión. Finalmente, el 2.4% de los municipios (16) bajaron el gasto y simultáneamente disminuyeron la cobertura. Sin embargo, en un ejercicio similar para los servicios de salud, con un total de 114 municipios y correlacionado el cambio de afiliados al régimen subsidiado contra el gasto en salud municipal entre 1997 y 2000, se encontró que para aumentar la afiliación al régimen contributivo en un 2.4% un municipio requiere que le aumenten las transferencias en un 10%. Esta baja capacidad se explica porque la mayor parte de los recursos transferidos se dirige al pago de servicios personales en los hospitales y no hacia subsidios a la demanda, lo cual fue, en parte, un problema de diseño institucional aparentemente corregido por la Ley 100/93, la cual introdujo mecanismos de mercado en la prestación del servicio.

⁵³ En esa dirección puede observarse el financiamiento de obras de urbanismo y equipamiento urbano a partir de nuevos modelos de tributación como la valorización y la plusvalía; obviamente, sólo posibles para las grandes ciudades.

2.3 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización administrativa al desarrollo en Colombia

Siguiendo el esquema del apartado anterior, a continuación se mostrarán las contradicciones entre las oportunidades y amenazas que entraña el proceso de descentralización administrativa para el desarrollo. Inicialmente se recapitularán el conjunto de normas y leyes que dieron paso a la descentralización administrativa para después hacer una breve crítica a la calidad de éstas, pues ya se han discutido en el apartado anterior problemáticas como la ineficiencia administrativa territorial en su composición laboral, así como en la ejecución del gasto .

La normatividad y las competencias asignadas a los territorios puede sintetizarse de la siguiente manera: la ley 11 de 1986 y la ley 49 de 1987 encarga a los municipios de la administración de los servicios como la educación y la salud (solamente en lo concerniente a la construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura), el agua potable y el saneamiento básico, las vías, el transporte urbano y la asistencia técnica agropecuaria, relegando la función de los departamentos a la planeación, coordinación y asistencia a los gobiernos locales. Posteriormente, con la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, se reorganizan las competencias entre los tres niveles de gobierno ratificando y ampliando las funciones de los municipios (pago del personal del sector educativo y salud, la administración del servicio, y al pago de subsidios en estos y otros sectores como la vivienda). En el caso de los departamentos, se trasladan las funciones de administración de los servicios de salud y educación como una etapa intermedia antes de entregárselos a los municipios, una vez que éstos demuestren capacidad (DNP, 2002). Finalmente la Ley 715 de 2001, actualiza las competencias territoriales otorgando a los departamentos principalmente la función de asistencia técnica, financiera y administrativa a los municipios. Sin embargo, cuando los municipios no cumplen con los requisitos (municipios menores de 100.000 habitantes sin capacidad técnica, administrativa y financiera) para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones, el departamento debe planificar, administrar y prestar el servicio educativo. En lo que corresponde a salud, a los departamentos les corresponde dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción. Por último, a los departamentos se les otorga la promoción del desarrollo económico y social, y de intermediación entre la Nación y los municipios. Por su parte a los municipios y distritos (certificados por los Departamentos o la Nación) les corresponde prestar el servicio educativo, dirigir y coordinar la salud, la promoción y el financiamiento de proyectos relacionados con la infraestructura de servicios públicos, transporte y centros de reclusión, vivienda de interés social, asistencia agropecuaria, la preservación del medio ambiente, actividades de cultura recreación y deporte, prevención y atención de desastres, atención de grupos vulnerables, desarrollo empresarial e industrial, promover el empleo y las inspecciones de policía, entre otras asignaciones.

El tema de discusión central en los diferentes gobiernos, como se mostró en el apartado de descentralización fiscal, ha sido principalmente el aumento de la eficiencia del gasto público y, secundariamente, el reordenamiento sostenible de las competencias entre los niveles de gobierno. Debe anotarse al respecto que, *“la administración del recurso humano ha pasado en los últimos tiempos por diferentes procesos de centralización y descentralización que sin duda ha complicado el entramado de competencias según*

*niveles de gobierno, especialmente a nivel departamental*⁵⁴. De fondo, el reclamo desde el gobierno central tuvo que ver con que el ritmo de las transferencias de recursos de la nación a las entidades territoriales no se ha visto compensado por una transferencia equivalente de responsabilidades, lo cual explica el deterioro de las finanzas del gobierno nacional (RESTREPO J.C, 2000: 20).

Así, mientras la Ley 12 de 1986, la Ley 10 de 1990 y el Decreto 77 de 1990, aportando un volumen considerable de recursos por parte de la nación mediante transferencias, otorgaron mayor libertad a los municipios confiando en sus procesos internos de toma de decisiones con la comunidad para decidir en qué proporción destinar los recursos a los distintos sectores y finalidades; la Ley 60 limitó la autonomía de los municipios al fijar los porcentajes mínimos para la asignación de los recursos (30% educación, 25% salud, 20% agua potable y saneamiento básico, 5% cultura) y concretó un enfoque más sectorial que territorial: en adelante, más que financiar los territorios se financia la función (salud y educación). La Ley 715, culminó este tránsito hacia un enfoque netamente sectorial al transformar las transferencias para departamentos y municipios en transferencias para educación, salud y otros sectores (MALDONADO, 2005: 27-28).

Es este el sentido de la Ley 715/2001, delegó en los departamentos y en los municipios competentes, la responsabilidad de la administración y prestación de los servicios de salud, educación y saneamiento básico, sin que –como ya se mostró antes- se haya aumentado la capacidad tributaria para sostener tales responsabilidades. Pero por otro lado, omitiendo los elementos de carácter político y fiscal que hubieran permitido una verdadera descentralización educativa, concentra en la nación la formulación de políticas para la organización y prestación del servicio (matrículas, tarifas, evaluación de desempeño, entre otras), con el propósito de garantizar las funciones señaladas bajo criterios de calidad y eficiencia. Para esto incluye fórmulas de incentivos por resultados de cobertura y calidad (dinero en función de logro de metas) además de reconocer diferencias por equidad (dispersión poblacional, pobreza y déficit de cobertura), pretendiendo así superar problemas asociados al diseño institucional⁵⁵. Para algunos autores, la mera descentralización administrativa “no le permite a las entidades territoriales la autonomía necesaria y a las comunidades la participación suficiente para orientar la educación municipal y regional según sus necesidades y criterios” (ORJUELA, 1992, vigente aún)⁵⁶.

Como se muestra en la descentralización fiscal, en este punto, cabe preguntarse si pueden las autoridades locales promover iniciativas propias, ya que, su autonomía está sobredeterminada por la Constitución y las leyes. Para los departamentos y municipios,

⁵⁴ En educación, en 1975 la nación tenía la responsabilidad política, administrativa y financiera del sector, pero dejó el nombramiento de profesores en manos de los gobernadores. Más adelante, la Ley 29 de 1989 concedió a los alcaldes la posibilidad de administrar los profesores sin modificar la planta de personal. La Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994 devolvió la responsabilidad de esta planta a las entidades territoriales. De ahí las confusiones sobre las relaciones y a responsabilidad en el manejo del recurso humano en la educación.

⁵⁵ Arroyave Zuluaga, Iván. *Efectos de la Ley 715 de 2001*, en:

<http://www.periodicoelpulso.com/html/0706jun/debate/debate-06.htm>, consultada el 03/12/2008.

⁵⁶ Por ejemplo, debido a que el sueldo de un profesor se fija en el nivel nacional, los municipios no pueden usar este margen para fijar las prioridades de gasto compatibles con sus preferencias. Entonces, aún está por verse hasta dónde la descentralización permite que el gobierno esté más cerca de la gente que es lo ideal. Comentario de Alberto Alesina, en:

http://www.dinero.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdRef=2443&IdTab=1

es el Congreso Nacional quien determina la normatividad que los rige, es el Ministerio de Hacienda junto con la Dirección Nacional de Planeación quienes controlan las transferencias municipales y es el Presidente de la República quien regula el orden público a lo largo y ancho del país. Por lo que podría pensarse que el papel de las autoridades locales es de ejecutores de leyes predeterminadas, en cuya elaboración no influyó la comunidad ni tampoco podrá modificarlas, hecho que disminuye la capacidad de los ciudadanos que conforman un territorio para definir y gestionar su propia concepción de desarrollo, así como en la calidad y cobertura en la prestación de servicios públicos.

Pero ¿cuál es la razón para coartar la autonomía de los territorios? Según Alesina, “si uno de verdad piensa que la razón para tener un proceso de descentralización es llevar el gobierno más cerca de la gente, entonces los municipios deberían tener total libertad para gastar el dinero en la forma que ellos quieran. Si el empleado público electo por la gente utiliza mal los recursos públicos, debería no ser reelegido. Obviamente, el mundo real es muy diferente a este ideal. El control electoral es imperfecto y, muchas veces, la gente es utilizada para distorsionar el proceso electoral al favorecer ciertos grupos de interés, entre otros. Esta es la razón por la cual se requiere alguna supervisión sobre cómo se gastan los recursos”. En otras palabras, es una discusión política por la cual los diferentes gobiernos centrales, dada la experiencia en la ineficiencia del gasto territorial, advierten que son ellos quienes tienen la superioridad moral para orientar la asignación de los bienes y servicios públicos, desconociendo su propia historia puesta en marcha a través de los diferentes gobiernos del Frente Nacional. Más aún, el mismo Alesina argumenta que la efectividad de la supervisión está en entredicho pues la Ley “no asegura necesariamente que los recursos serán bien gastados porque uno puede llamar “gasto en educación” un lobby ante el poderoso sindicato de los profesores sin ningún beneficio sobre la calidad de la educación municipal”.

Como resultado práctico de la descentralización administrativa se observa que mejoró el desarrollo humano territorial en varios campos, pero también presenta algunas dificultades asociados al diseño institucional⁵⁷. En seguida se observarán resultados relacionados con el 1) desarrollo institucional de las entidades territoriales, 2) coberturas y calidad en salud, educación, agua potable, saneamiento básico y 3) un comentario sobre el reordenamiento propuesto por la ley 115/2001.

1) En cuanto al precario desarrollo institucional de los entes territoriales,⁵⁸ es importante mencionar que existen muy pocos estudios que evalúen la capacidad de los gobiernos locales en la década del 90 y especialmente desde año 2000 hasta la fecha. Al respecto, Maldonado (2005) en una consultoría para la CEPAL dice que ni “ni el gobierno nacional ni la federación de municipios cuentan con información estadística organizada sobre los aspectos básicos de la capacidad institucional como tamaño y personal de las plantas de personal, estructuras administrativas, recursos físicos y tecnológicos y procesos administrativos”. A excepción del estudio de evaluación general de la descentralización realizado por DNP y Banco Mundial en 2002⁵⁹, “*las políticas y programas diseñados en los últimos años no se han basado en diagnósticos*

⁵⁸ las dificultades asociadas al precario desarrollo institucional y la ineficiente ejecución del gasto territorial se mencionaron en el apartado sobre la descentralización fiscal

⁵⁹ Este estudio observa, sobre la capacidad de gestión local, que de 148 municipios analizados, el 41% se ubicó en un nivel de desempeño medio, el 53% en bajo y solamente el 2% tuvo un desempeño aceptable.

actualizados y completos, y los documentos conpes se limitan a afirmaciones generales sin suficiente sustentación". De la información disponible se tiene, según la Federación Colombiana de Municipios, de una muestra no aleatoria de 633 municipios que el nivel académico de los alcaldes ha mejorado considerablemente: 52.6% universitarios, 24.5% secundaria, 18.8% con postgrado y 4.1% tecnólogo, bachiller y primaria.

2) En educación la descentralización administrativa ha favorecido el incremento de las coberturas, la disminución de las tasas de analfabetismo, una mayor disponibilidad de docentes y mayores niveles de escolaridad promedio. Es importante señalar que el gasto público en educación como porcentaje del PIB, está por encima del promedio de América Latina (DNP, 2002: 90). A pesar del aumento de la cobertura persisten problemas serios en el sector asociados con el diseño institucional descentralizador que asigna los recursos de manera inequitativa (el situado fiscal se destina al pago de nóminas) e ineficiente (los recursos no persiguen a los niños sino a los docentes, quienes han mejorado sustancialmente su remuneración). Esto influye en una baja calidad (los resultados de las pruebas del ICFES muestran resultados inferiores de los colegios públicos sobre los privados) pues no hay una responsabilidad departamental y municipal por la calidad (las decisiones primordiales son centralizadas, como los salarios y el aumento de matrículas) (DNP, 2002: 87-91).

En salud, ha mejorado el personal que presta los servicios médicos, ha aumentado el número de afiliados al sistema de seguridad social (del 20% al 58% en el 2000; y para toda la población la cobertura se incrementó del 68% en 1989, al 91% en el 2000), se ha ampliado la infraestructura y la dotación (la red pública de servicios pasó de responder por el 35% de la población colombiana en 1990, al 63% en 2000) (DNP, 2002: 93-98). Sin embargo, también presenta problemas de eficiencia en la asignación de los recursos (algunos municipios reciben más recursos de los requeridos para atender la prestación del servicio), por otro lado, los elevados costos de la nómina y la carga prestacional ha llevado a que los entes territoriales destinen los recursos a financiar los hospitales y no a aumentar incrementar la cobertura o aumentar la calidad. (DNP, 2002: 99)

En agua potable y saneamiento básico, para 1998, la cobertura nominal del servicio de acueducto en las cabeceras municipales alcanzó el 89.2%, y en las zonas rurales, el 41.7%; en alcantarillado el promedio nacional en las cabeceras municipales alcanzó el 78.6%, mientras que en las zonas rurales el 16.6%. Nótese, empero, que los mayores índices de cobertura corresponden a las nueve ciudades más grandes de Colombia; además, una quinta parte de los municipios no practica ningún tipo de tratamiento al agua y los usuarios rurales enfrentan mayores deficiencias en cobertura y calidad (DNP, 2002: 100-106).

3) En cuanto al reordenamiento llevado a cabo por la ley 715/2001, se dieron cambios en cuanto a dar prioridad a la población atendida y por atender e incluir criterios de pobreza y equidad. Así, los recursos transferidos deben destinarse a educación, salud, saneamiento básico y agua potable, que benefician a la población más pobre y según el artículo 94 de la misma ley, los gobiernos locales deben focalizar el gasto hacia la población más vulnerable y necesitada (MALDONADO, 2005)⁶⁰. Aunque se conocen los objetivos de la norma no se han encontrado datos oficiales precisos que muestren si

esta Ley ha mejorado o no la prestación de los servicios públicos (coberturas y calidad) en los departamentos y municipios⁶¹.

2.4 Oportunidades y amenazas ofrecidas por la descentralización política al desarrollo en Colombia

A continuación se mostrarán las contradicciones entre las oportunidades y amenazas que entraña el proceso de descentralización administrativa para el desarrollo. Inicialmente se recapitularán brevemente el conjunto de nomas y leyes que dieron paso a la descentralización política para después hacer una crítica a la calidad de éstas. Luego, se mostrarán el resultado práctico de la adopción de todas estas medidas, especialmente en lo concerniente a la elección popular de alcaldes, al desarrollo de algunos mecanismos de participación ciudadana y al copamiento de los nuevos espacios políticos locales por parte de los grupos armados ilegales.

Sobre las oportunidades políticas creadas por la descentralización puede que previo a la descentralización, el gobierno nacional nombraba a su juicio a los gobernadores departamentales, quienes a su vez elegían a los alcaldes municipales, haciendo una cadena de representación territorial ilegítima. Así, la ley 11 de 1986, el Acto legislativo 01 de 1986, la ley 49 de 1987 y la ley 136/1994 implantaron la elección de alcaldes que permite una representación real de los intereses y necesidades de las comunidades locales, otorgándole el poder de nombramiento y control a la ciudadanía. Esta democratización se extendió hacia los ámbitos más próximos de las comunidades –las comunas- mediante la elección de Juntas Administradores Locales para la gestión de los servicios públicos. Más aún, en los barrios residenciales se fortalecieron las Juntas de Acción Comunal quienes pueden ejercer funciones y prestar servicios para la definición y gestión de sus necesidades básicas. En adición, se abrieron las juntas de los establecimientos públicos y de las empresas municipales, las cuales deben estar compuestas en una tercera parte por delegados de las entidades cívicas y los usuarios de los servicios públicos. Finalmente, se crearon (ley 134 de 1994) una serie de mecanismos de participación directa como la iniciativa legislativa y normativa (un grupo de ciudadanos presenta un proyecto de Ordenanza, de Acuerdo o Resolución ante las Asambleas Departamentales, Concejos municipales o Juntas Administradoras Locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, para que sean debatidos, aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente), el referendo (convocatoria departamento, distrital, municipal o local, que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente), la revocatoria del mandato (derecho por el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde), la consulta popular (institución por la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia departamental, distrital, municipal o local, es sometida por el gobernador, el alcalde, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto, cuya decisión es obligatoria) y el cabildo abierto (es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o las Juntas Administradoras Locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad).

⁶¹ En este sentido Maldonado Copello (2005) apunta que el sistema de seguimiento y evaluación previsto por la misma ley no ha sido implementado todavía.

Todas estas oportunidades ampliaron la participación directa y la representación de la comunidad en los asuntos públicos, siendo ahora responsables de las decisiones que definen y gestionan el desarrollo local, o por el contrario de su evaluación y control. En este sentido se pretendió ampliar la legitimidad del Estado, mediante la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal. Las *expectativas* en torno a este conjunto de reformas pueden sintetizarse en lo siguiente: 1) cambiar las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía permitiendo un mayor acceso de los ciudadanos a las instancias de formulación de políticas públicas y de seguimiento a su ejecución y, consecuentemente, mejorar los resultados de la gestión. 2) Crear las condiciones para la transformación de las conductas de los agentes políticos y de la propia ciudadanía, marcadas por rasgos contrarios a los valores y procedimientos democráticos (clientelismo, autoritarismo, caudillismo, patrimonialismo y corrupción). 3) Movilizar voluntades en torno a intereses colectivos, propiciar la creación de redes de cooperación y reforzar la confianza entre distintos sectores de la sociedad entre sí y con el Estado. 4) Resolver los problemas de los segmentos mayoritarios de la población (acceso a bienes públicos, escasez de oportunidades para realizar sus proyectos de vida, inseguridad y violencia). (Velásquez y González, 2003: 324)

En concreto, la elección popular de alcaldes buscó revitalizar el régimen político colombiano que había sido oprimido por el Frente Nacional y, alternativamente, que los alcaldes respondieran a las angustias de la ciudadanía territorial, siendo la participación la mejor forma de asignar los recursos del gasto público local. Según la Ley 136/94, el Alcalde “ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial” para lo cual lo dota con las funciones de presentar y reglamentar los acuerdos con los planes y programas para el desarrollo social, económico y de obras públicas; dictar el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley; dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios a su cargo; informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía (Art.91). Sin embargo, “*cabe preguntarse por la capacidad de dicha institución para introducir una transformación de las costumbres políticas y sustituir la lógica del clientelismo*” (ORJUELA 1992).

Debe recordarse que en Colombia, las prácticas clientelistas son el principal modo de inserción de buena parte de la población en el sistema político, ya sea a través de los partidos políticos tradicionales o de los nuevos movimientos que emergen. Al hacerlo, perpetúa la ineficiencia del aparato administrativo pues el uso privado de los recursos públicos no solamente es ilegal sino que es subóptimo para el beneficio de toda la colectividad. De la misma manera, cuando las leyes tienden a ser puramente formales y su promulgación y aplicación tiene muy poca relación con el comportamiento real de la administración pública, los grupos que se sienten discriminados por la normatividad existente tienden a influir a través de la fuerza o la corrupción (MORRIS, 1991). Así para ciertos grupos es más efectivo ejercer presión sobre la administración, actuando e influyendo sobre los funcionarios públicos cuando las leyes ya han sido promulgadas, que opinar e influir cuando las normas son debatidas en el Congreso. Este menosprecio por la legalidad y la creencia generalizada en la legitimidad de los privilegios privados genera, por arriba, una especie de patrimonialismo o forma de gobierno que considera como propios del gobernante los bienes y recursos que son realmente de la colectividad (WEISNER, 1991) y, por abajo, la indiferenciación ciudadana entre lo público y lo privado.

Aunque el clientelismo es una característica general del régimen político colombiano, la descentralización política ha tenido efectos diversos dependiendo del tamaño del municipio. Consideradas como grandes tendencias, en las que obviamente hay excepciones, mientras en las grandes ciudades se han dado transformaciones significativas tanto en el relevo de los partidos o movimientos políticos como en la eficiencia de su administración, en los medianos y pequeños municipios -aunque existen múltiples fuerzas políticas- las prácticas tradicionales no se han modificado considerablemente.

En algunas ciudades intermedias y grandes se han dado muestras de transformación y ampliación del espectro de los actores políticos, así como una buena gestión pública y los resultados en el desarrollo local. Sobre la transformación del espectro político, un caso relevante es el de Bogotá, donde los partidos tradicionales, después de haber elegido al conservador Andrés Pastrana como alcalde de la capital en 1988 y a los liberales Juan Martín Caicedo Ferrer y Jaime Castro en 1990 y 1992 respectivamente, virtualmente han desaparecido como tales de la competencia por la alcaldía. En 1994, por primera vez el bipartidismo fue derrotado en una elección distrital cuando Antanas Mockus lideró la llamada “revolución antipolíticos”. En 1997, Enrique Peñalosa, inscrito como independiente, ganó la elección. Lo sucedieron candidatos desvinculados de los partidos tradicionales: Mockus, quien repitió en el período 2001-2003, y Luis Eduardo Garzón, elegido a nombre del Polo Democrático Independiente y con apoyo del liberalismo. Sobre la buena gestión pública, algunos líderes pertenecientes mayoritariamente a la izquierda o alternativos en el gobierno de las más importantes ciudades han sido reconocidos como los mejores gobiernos del país durante el periodo 2004-2007 por la Fundación Colombia Líder: Sergio Fajardo en Medellín, Honorio Galvis en Bucaramanga, Juan Manuel Arango en Pereira, Victor Libardo Ramires en Popayán, Raúl Delgado en Pasto y Luis Roberto Rivas en Manizales)⁶².

Sin embargo, en la mayor parte de los municipios pequeños y medianos, la descentralización *multiplicó y reprodujo* el régimen político clientelista y patrimonialista (lucro fácil, la corrupción administrativa y los privilegios sectoriales)⁶³

⁶² Galardonados los Mejores Alcaldes del país, 2008. En:

<http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Noviembre152007/cond.html>, consultada el 09/12/08.

⁶³ Aunque existen pocos datos al respecto, según un estudio de la Procuraduría General de la Nación (Zuluaga Gómez, et. al., 2005) para encontrar las conductas que afectaron negativamente al patrimonio público (derivado de 403 providencias condenatorias), en relación con los departamentos fronterizos creados por la Constitución de 1991: Arauca, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo y San Andrés y Providencia, entre el periodo 1992-2002, se encontraron 18 modalidades de corrupción con dos dimensiones: detrimento al patrimonio público (apropiación de bienes, pagos indebidos, mal manejo de bienes) y sin afectación al mismo (solicitar o recibir dineros, las prácticas clientelistas de la indebida participación en política e inhabilidad para contratar con el Estado). Quienes cometen actos de corrupción son una gran variedad de servidores de la administración pública de las entidades territoriales independientemente del nivel jerárquico en el cual se encuentren. Sin embargo, entre más alta se encuentre la posición del servidor mayor tentación existe a caer en tentaciones corruptas, siendo los alcaldes, los directores y secretarios los más sancionados durante el periodo estudiado, puesto que tienen mayor facultad de mando y ordenación del gasto en variados asuntos y en cantidades importantes. A los primeros, se les sancionó por extralimitar el ejercicio de sus funciones, en las que incurrieron para obtener indebido provecho patrimonial o para favorecer el patrimonio de terceros. Los segundos, coinciden con los hechos cometidos por los alcaldes; además se encontró falta de diligencia en procesos como reconocer vacaciones o hacer seguimiento a la entrega de materiales; también, se faltó al decoro del cargo, por ejemplo, alterando documentos. Los gobernadores ocuparon un lugar menos destacado debido a su menor capacidad de ordenación del gasto en comparación con los alcaldes, no obstante, se relacionaron algunos casos de extralimitación de funciones a favor de terceros. Los diputados y concejales violaron el

“puesto que allí los poderes locales tradicionales son mucho más fuertes y el control de los nuevos ingresos y las instituciones contribuyó a mantener la lógica clientelista”⁶⁴. Claro está, este hecho no entra en conflicto con la configuración de un nuevo mapa político que permitió la entrada de terceras fuerzas que comenzaron a disputar el poder a los partidos políticos tradicionales: Si bien el Partido Liberal ha sido la fuerza mayoritaria en todas las elecciones regionales, su participación ha venido disminuyendo (pasó de tener 552 alcaldes en 1990 a 228 en el 2003 y en este último año obtuvo solo 12 de los 30 gobernadores elegidos). Por su parte, el Partido Conservador, tradicionalmente la segunda fuerza en votación del país, ha sido superada en ocasiones por los llamados “otros” partidos y movimientos políticos, como sucedió en las elecciones municipales de 1992 y en 2003, y desplazada de ciudades y departamentos que anteriormente constituyeron su feudo electoral, como fue el caso de Antioquia en el año 2000 (RINDE, 2006: 06).

En las elecciones del 2003 un mayor número de alcaldías y gobernaciones quedaron en manos de organizaciones diferentes a los partidos políticos tradicionales. En el caso de los alcaldes elegidos, 493 se presentaron a nombre de otros partidos mientras que 228 lo hicieron a nombre del partido liberal y 158 del conservador. En las gobernaciones fueron elegidos 12 aspirantes del partido liberal, 4 del Conservador y 14 a nombre de otros movimientos políticos, algunos de ellos vinculados estrechamente a las viejas maquinarias políticas. En el mismo sentido, algunos movimientos indígenas que han logrado mantenerse en las diversas arenas de la competencia electoral desde inicios de la década de los noventa, alcanzando incluso proyección nacional. La elección del guambiano Floro Alberto Tunubalá para la gobernación del Cauca (2001-2003) o la presencia mayoritaria de los indígenas en municipios como Jambaló o Toribío desde inicios de los noventa habrían sido impensables sin las reformas descentralistas. Es de destacar también el caso de Pasto y Nariño, donde dirigentes provenientes de movimientos cívicos alternativos han logrado mantener su hegemonía en la alcaldía y en la gobernación del departamento en los últimos 10 años (RINDE, 2006: 06).

Así, aunque algunas de estas terceras fuerzas no han tenido la continuidad ni la relevancia que se esperaba para hacer contrapeso al bipartidismo, y aunque otras hayan reproducido vicios y formas de hacer política similares a los de los partidos tradicionales, tanto coaliciones como las terceras fuerzas, representadas en movimientos cívicos y regionales, movimientos étnicos, partidos religiosos y partidos o movimientos de izquierda son hoy una realidad innegable en las regiones. Como lo señala Darío

régimen de inhabilidades e incompatibilidades, como es la celebración de contratos con la administración pública; también, defraudaron el patrimonio mediante el cobro de tiquetes y viáticos por desplazamientos y comisiones no realizadas. En el nivel de tesoreros y pagadores se presentaron faltas por omisiones en el ejercicio de funciones, es decir no desempeñar su labor de supervisión y control, poniendo en riesgo el patrimonio. Finalmente, en los cargos profesionales, técnicos y auxiliares se presentó heterogeneidad de faltas como ir contra la dignidad del cargo, omisiones por negligencia en el adelanto del procedimiento administrativo y solicitudes de dinero para agilizar un trámite o un proceder de forma contraria a la ley.

⁶⁴ Según Leal (2003), el nuevo clientelismo aunque coexiste, se diferencia del anterior porque no está ligado por el prestigio preestablecido por la posición del político dentro del sistema productivo. El nuevo líder político viene de abajo, de sectores sociales sin mayores recursos económicos. Es producto del nuevo régimen político que le ha dado los medios para escalar posiciones de acuerdo a su capacidad para interpretar y utilizar la racionalidad del sistema. Al construir una red de relaciones articulada horizontal y verticalmente, sobre la base del intercambio de favores con los recursos oficiales, con el fin de reproducir un capital electoral, el moderno líder asciende en status social. Por eso la política es un factor de movilidad social para los líderes de base, lo cual raramente acontecía en el pasado.

Restrepo (2004), “desde la primera elección de alcaldes en 1988, partidos y movimientos políticos no adscritos al partido Liberal y Conservador han ganado la representación de la administración municipal en porcentajes que oscilan entre más del 11% y menos del 37%. Esta apertura política comenzó en pequeños municipios y pasó, rápidamente a las principales alcaldías y gobernaciones del país” (RINDE, 2006: 06).

En conclusión, aunque persisten de manera diferenciada las relaciones clientelistas en los municipios del país, comparado con la situación del Frente Nacional es cierto que “se ha ganado estabilidad institucional con la elección de alcaldes y gobernadores. Antes, quienes desempeñaban estos cargos se debían al jefe político que les daba su respaldo y permanecían en su cargo por corto tiempo (seis meses en promedio, en el caso de los Alcaldes), lo que les impedía adelantar una gestión coherente y atendida a las directrices de los planes de desarrollo. Hoy día, el mandato popular de las autoridades territoriales por períodos de cuatro años las obliga a trabajar ordenadamente, a hacer uso racional de los recursos y a rendir cuentas ante sus electores en función de metas de desarrollo”. Por lo menos el proceso de aprendizaje ha avanzado y ha dado muestras en las grandes ciudades que son posibles las transformaciones de las costumbres tradicionales en el manejo de la administración pública desde el ejecutivo local.

Ahora bien, dentro del segundo componente de reformas que estableció la descentralización política se crearon una serie de mecanismos de participación ciudadana que vale la pena comentar. Dentro de las dificultades para la implementación del proceso se tiene que las deficiencias normativas que frenan el alcance de la Participación, La dispersión de las normas que regulan el ejercicio de la participación, la excesiva reglamentación de los espacios, los actores y los procedimientos y la creencia de que con sólo expedir normas ya están garantizadas las prácticas participativas (fetichismo de la norma) constituyen fallas que han tenido un impacto negativo en la democratización de la gestión pública y le han restado legitimidad a la participación entre algunos sectores de la población. Un buen ejemplo de las debilidades en el campo normativo es la ley 134 de 1994, sobre mecanismos e instituciones de participación, cuya aplicación ha sido hasta hoy casi imposible, especialmente en temas como la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores y la presentación de iniciativas legislativas (RINDE, 2006: 10).

En otro aspecto, según Velásquez y González (2003: 324-332), si bien es cierto que la planificación no es la panacea para resolver los problemas locales, si debería ser una actividad fundamental en cada administración, que supone la puesta en juego de determinadas decisiones trascendentales para el desarrollo de los territorios. Sin embargo, la vinculación de la ciudadanía a los procesos de participación ha tenido un grado bajo de incidencia en la formulación de políticas públicas locales y en la orientación de la gestión municipal (a pesar que, en algunas excepciones, puedan encontrarse casos exitosos de participación ciudadana). Si bien existen espacios de interlocución entre distintos sectores de la ciudadanía y la administración municipal (planes de desarrollo, políticas sectoriales, territoriales y para grupos específicos), no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos y políticos, casi siempre tienen funciones meramente consultivas o de recomendación, mas no decisorias) necesarios para incidir en el contenido y en la orientación de las políticas, lo que limita su incidencia en la puesta en marcha de la gestión pública local.

Por ejemplo, los Consejos Territoriales de Planeación (Ley 152/1994), cuya influencia en los Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial ha sido inferior a lo esperado. Ni el Alcalde ni el Concejo Municipal están obligadas a tener en cuenta sus observaciones, ni de incluirlas en la redacción final del Plan, lo que convierte su trabajo en algo inocuo. Se le suma que sus miembros son elegidos por el ejecutivo local, así depende de la voluntad de los Alcaldes la calidad del trabajo que los CTP realizan sobre los Planes de Desarrollo Municipales. Tampoco se han creado condiciones para desarrollar estrategias educativas que busquen cualificar el ejercicio de su participación. Todo este conjunto de limitaciones se relacionan también con el sentido que le asignan los agentes participativos a los distintos canales, así como con la actitud de los agentes políticos frente a la participación.

Algo parecido puede decirse de las JAL, quienes han abandonado su identidad como instancias de participación ciudadana y se convirtieron en instancias de representación política de carácter territorial. Las juntas han sido incapaces de comunicarse con sus bases sociales y con las administraciones municipales (de manera transparente), reciben una influencia creciente de los intereses partidistas, tienen un bajo nivel de deliberación pública y, finalmente una deficiencia técnica: les corresponde desarrollar múltiples tareas según la reglamentación expedida en cada municipio, y no han demostrado capacidad para gestionar resultados concretos; por lo demás, no tienen asiento en los escenarios de concertación de las macropolíticas urbanas.

Por otro lado, el papel de la ciudadanía es deficiente. En muchos casos predomina un comportamiento instrumental de la participación, como medio para obtener satisfacciones de necesidades individuales, que deja de lado cualquier posibilidad de construir espacios que permitan pensar en un diseño colectivo y concertado de las políticas que beneficien al conjunto de la población. A lo sumo, cuando se logra cierto consenso sectorial, no establecen lazos con otras instancias ni genera sinergias que potencialicen la acción ciudadana en el espacio público. Así las cosas, dos consecuencias se desprenden de la baja capacidad de incidencia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas: se debilita la esfera pública, pues las relaciones entre ciudadanía y autoridades locales se plantean en el terreno de las transacciones particulares y no en el de la discusión y definición colectiva de las metas del desarrollo. En segundo lugar, la ineficacia en la participación empobrece los resultados de la gestión y, a su turno, desestimula la intervención ciudadana en los asuntos públicos, lo que a su vez reduce la eficacia en la participación⁶⁵.

Como balance general puede decirse que en Colombia aumentó la participación electoral en las elecciones para gobernadores, alcaldes y consejos; surgieron nuevos y diversos movimientos sociales, se impulsaron nuevas experiencias participativas y se redujeron los conflictos sociales derivados de las deficiencias en la provisión de servicios públicos (DNP, 2002: 107). Pero, también debe decirse que, los efectos de la descentralización política no se relacionan automáticamente con la democracia; sus resultados deben ser matizados, por cuanto la reforma no modifica las condiciones económicas, políticas y

⁶⁵ No obstante las deficiencias anotadas, existen experiencias exitosas de intervención ciudadana en la planeación y gestión municipal, las cuales dejan en claro que a pesar de las condiciones adversas en las cuales se desenvuelven, es posible democratizar la gestión pública y mejorar su eficiencia y efectividad si convergen otros factores como la articulación de esfuerzos entre agentes de distinta naturaleza, la existencia de recursos de diferente índole y, sobretodo, la convicción de que la participación tiene sentido. Ver (Velásquez y González, 2003: capítulo 6)

sociales de fondo y las estructuras que de allí se derivan. En tal sentido, uno de los temas pendientes de la participación es el quiebre del clientelismo como forma dominante de relación entre el Estado, los agentes políticos y la sociedad, especialmente en sus segmentos más pobres. Si la participación fue propuesta como una herramienta de lucha contra el clientelismo, hay que aceptar que esa meta no ha sido lograda del todo. Las experiencias exitosas de democratización de la gestión pública han aumentado en número, pero aún persiste en muchos rincones del país la herencia de las formas tradicionales de intercambio de favores por lealtades político-electorales. Allí hay todavía una tarea no totalmente cumplida que implicará en el futuro un trabajo arduo de transformación cultural que logre romper las ataduras propias de las redes de clientela y fomente estilos diferentes del ejercicio de la política, tanto de parte de los gobernantes como de los gobernados (RINDE, 2006: 12). Estas consideraciones son importantes, ya que si el esfuerzo de la ciudadanía para intervenir en la escena pública no produce los resultados esperados, se genera un sentimiento de frustración entre sus agentes y beneficiarios, que les resta incentivos para seguir incidiendo en decisiones de interés colectivo (Velásquez y González, 2003: 323).

Para finalizar este apartado resta mencionar la relación de la descentralización con el conflicto armado en Colombia. Aunque no haya sido una decisión deliberada⁶⁶, no es menos cierto que el proceso de descentralización crea un conjunto de oportunidades para transformar la dinámica del conflicto armado y la estrategia de sus actores. Así, las guerrillas campesinas, los paramilitares y las mafias narcotraficantes se concentran no en la conquista del Estado nacional, sino en el control del poder local, del territorio, de sus recursos materiales y de la población, que se hace atractivo por la autonomía fiscal, administrativa y política otorgada a los municipios. Según Sánchez y Chacón (2006), el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal es el determinante más importante para explicar el aumento de la actividad de los grupos armados ilegales, puesto que ofrece recursos de financiación, oportunidades para influir sobre los resultados electorales (bien sea protegiendo a los candidatos amigos, amenazando y asesinando a los que no lo son o atemorizando a los votantes), sobre la gestión política (influyendo en la contratación de obras públicas o apropiándose de un porcentaje de los recursos públicos exigiendo pagos a contratistas) y para consolidar su poder local⁶⁷. Además, la baja respuesta del Estado en la provisión de justicia, prevención y control de

⁶⁶ Como se dijo en el apartado sobre las condiciones estructurales, el Gobierno Betancur quiso atacar las causas objetivas de la violencia abriendo el espacio político a los grupos armados como una alternativa para reincorporarse en la vida civil, a través de la elección popular de alcaldes, es decir de acercar el estado a los ciudadanos.

⁶⁷ De acuerdo a la base de datos del IEPRI, entre 1974 y 1978 sólo el 8% de los municipios colombianos registraron alguna actividad armada (asaltos, amenazas, extorsiones, secuestros, enfrentamientos militares, atentado terroristas o ataques contra la infraestructura) de los grupos armados ilegales. Pero, a partir del proceso de descentralización en la segunda mitad de la década de los ochenta, la actividad armada de los grupos ilegales experimentó una escalada significativa: según DNP, en el 2002, 41% de los municipios tuvieron acciones armadas de las FARC, el ELN o las AUC. De la misma manera, según la Presidencia de la República, durante el periodo 1988 al 2001, estos grupos asesinaron 70 candidatos a alcaldías, 92 a concejos y 14 a otro tipo de cargos públicos. No debe desconocerse, empero, el peso explicativo de la financiación del conflicto armado con los recursos del narcotráfico en el crecimiento y expansión de estos grupos armados ilegales, que coincide con el proceso de descentralización. El financiamiento de los grupos armados permitió su acelerado crecimiento al pasar en el caso de las FARC de 48 hombres en 1964 a 7000 hombres y 60 frentes en 1995, para el caso del ELN de 800 hombres y 11 frentes en 1986 a 3000 hombres y 32 frentes en 1995 (Rangel, 1996, citado por Ramírez, 2000), y en el caso de los paramilitares de 3700 hombres en 1997 a aproximadamente 16.000 en el 2002.

la violencia facilitó en gran medida el accionar de los grupos armados ilegales por el control sobre el gobierno y la sociedad en los ámbitos regional y local.

Después de realizar una serie de estudios econométricos para determinar la presencia y la expansión de la actividad armada (asaltos, amenazas, extorsiones, secuestros, enfrentamientos militares, atentado terroristas o ataques contra la infraestructura) de los grupos armados ilegales estos autores encontraron lo siguiente:

En lo atinente a la presencia, que entre 1974 y 1978 la actividad armada se encuentra relacionada positivamente con la pobreza (medida a través del índice NBI) y con la desigualdad (medida por la varianza de la educación municipal). De igual forma se encontró que el conflicto se localizó donde se organizaron los grupos de autodefensa campesina. Sin embargo, entre 1985 y 2002, la probabilidad de presencia de actividad armada de las FARC y el ELN no se relaciona con la pobreza, ni con la concentración de la tierra (medida por el Gini del valor de la propiedad)⁶⁸, pero sí con las variables de actividad económica (petróleo y la ganadería), con el monto de transferencias al municipio que hace la Nación; y de manera negativa con una alta participación electoral y el respaldo político al gobernante, o en otras palabras, la legitimidad de los gobernantes locales dificulta la actividad de las FARC. Por su parte, para el AUC en el periodo 1995-2002, las variables socioeconómicas tampoco tienen un efecto estadísticamente significativo sobre su actividad, pero sí lo tienen la existencia de petróleo, ganadería y cultivos ilícitos. De nuevo, el tamaño de las transferencias municipales también tiene un efecto significativo. En cuanto a la fortaleza política local y la eficiencia de la justicia, ambas afectan negativamente la probabilidad de actividad de las AUC.

En lo correspondiente a la expansión del conflicto, comparando los periodos 1985-1992 versus 1993-2000, encontraron que el monto total de las transferencias y su crecimiento están asociadas significativamente a la expansión de las FARC y del ELN. Más aún, cuando se revisa la contribución relativa de cada variable sobre las expansión del conflicto⁶⁹ se tiene para el caso de las FARC que el incremento en la actividad armada del 10% de los municipios entre 1988-1990, al 29% entre 1998-2000, se explica principalmente por las transferencias municipales (con un 18%), seguido del contagio espacial (propagación hacia los municipios vecinos con un 7%), de la presencia de coca (con un 4%) y del debilitamiento de la participación electoral municipal (3%). En el caso del ELN, las transferencias en un 13.5% y, en las AUC (comparando 1995-1996 versus 1999-2000), otra vez, las transferencias con un 16%, seguido de la presencia de coca (con 2%), explican la contribución relativa a la expansión geográfica del conflicto.

Con todos estos datos, los autores concluyen que el escalonamiento del conflicto armado a partir de mediados de los ochenta, se relacionan con la descentralización, toda vez que redefinió los objetivos estratégicos de los grupos armados ilegales, al trasladar el conflicto a una disputa por el poder local. “*Si el poder se descentraliza y se traslada*

⁶⁸ Excepción para el ELN, pues se encontró una relación con el aumento de avalúo de la tierra, contrariando la hipótesis de las causas objetivas.

⁶⁹ El bajo peso de las variables como los cultivos de coca, la ganadería o el petróleo en la expansión del conflicto se explica porque los grupos armados ilegales iniciaron su actividad en las regiones con esas riquezas (lo cual es consistente con la presencia previa) y al no existir nuevas regiones con esas actividades económicas, no ha habido expansión de esos grupos asociada con tales actividades (Pág. 389., *Ibíd.*)

paulatinamente al ámbito local, entonces los grupos irregulares tratarán de controlar el poder local que es más vulnerable y más susceptible de ser influenciado que el poder del Estado en el ámbito central”.

En suma, a partir de 1988, la violencia contra las autoridades y los funcionarios públicos locales es el resultado de la competencia política entre los grupos armados ilegales en diferentes regiones, que se convierte en parte del proceso político en un gran número de municipios (Romero, 2003, citado por Sánchez y Chacón). Así, las acciones de los grupos armados ilegales han restringido la competencia electoral, la participación política e influyen en la distribución de los recursos públicos y de las inversiones locales. Esta nueva estrategia del conflicto armado en Colombia limita seriamente el potencial de la descentralización para definir y gestionar el desarrollo humano y el crecimiento endógeno, puesto que los poderes locales son cooptados por los grupos armados ilegales para la expansión de su propio proyecto político: los paramilitares, en lo económico representan el latifundio ganadero y la agricultura comercial o industrial, en lo político, coinciden con los intereses locales de corte tradicional bipartidista, y en lo social, se inclinan por un tipo de organización de carácter corporativo, que impide la autonomía de las comunidades; mientras que las FARC representan, en lo económico, los intereses de los pequeños y los medianos propietarios de agricultura tradicional y campesina, en lo político, mediante el clientelismo armado (expresado en la apropiación de bienes y recursos públicos mediante la violencia) intentan incluir los sectores rurales excluidos, y en lo social promueven expresiones de tipo contestatario pero dentro de los esquemas preestablecidos de manera autoritaria (González, Bolívar y Vásquez, 2002).

2.5 Oportunidades y amenazas ofrecida por la descentralización especial (ambiental, indígena y comunidades negras) al desarrollo en Colombia

Con respecto a la descentralización para la sostenibilidad ambiental del desarrollo, la Ley 99 de 1993 creó las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) integradas por las entidades territoriales que constituyen geográficamente un mismo ecosistema y encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables. En este sentido, se les otorga a los departamentos y municipios la responsabilidad de promover y velar por el desarrollo sostenible al interior de su jurisdicción. En adición a esto, dos hechos relacionados con la sostenibilidad medioambiental nacional y el reconocimiento a la diversidad cultural fueron consagrados en la Constitución de 1991. Por un lado, la ley 70 de 1993 les reconoció a las comunidades indígenas (el 25% de territorio, o 28.200.000 hectáreas) y a las comunidades negras (4,13% del territorio, o 4.717.269 hectáreas) el derecho a preservar su identidad cultural y la titularidad colectiva de las tierras que habían ocupado ancestralmente⁷⁰. Por otro lado, la Ley 99 de 1993 consagró los parques nacionales naturales en el país (el 10% del territorio, o 11.411.085 hectáreas) con el propósito de “conservar in situ la diversidad biológica y ecosistémica representativa del país, proveer y mantener bienes y servicios ambientales, proteger el patrimonio cultural y el hábitat natural donde se desarrollan las culturas tradicionales”⁷¹. Así las cosas, teniendo en cuenta que los resguardos indígenas, las comunidades negras y los parques nacionales suman alrededor del 40% de los suelos del país, territorios que además son inembargables e inalienables, es posible argumentar que gran parte de la biodiversidad colombiana, así como los derechos de las diferentes culturas de auto-gobernarse al interior de un territorio determinado, se encuentran protegidos *legalmente*, al menos en una gran parte de la Nación, por el Estado descentralizado, o mejor, articulando sus cuatro niveles de organización nacional, departamental, municipal y otra que se denominará especial (ambiental, indígena y comunidades negras).

A pesar de todo el impulso dado por la constitución del 91 a la descentralización especial, entre el 2003 y el 2006, se ha debilitado la importancia de la política ambiental para el Gobierno Nacional en dos dimensiones: disminuyendo el presupuesto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt)⁷² y, dejando a la

⁷⁰ Nótese que la mayor parte de las tierras que constituyen los resguardos indígenas no tienen vocación agropecuaria, o lo que es lo mismo, no pueden explotarse. “De las 31.2 millones de hectáreas tituladas a los resguardos indígenas y las comunidades negras, 24.7 millones (79 por ciento) quedan en la Amazonia y la Orinoquia, territorios ... en los que habitan apenas 71 mil indígenas, el 5% del total de Colombia. Y como otras muchas tierras están en páramos, desiertos como el de La Guajira y zonas que no son habitables, lo cierto es que los 1.41 millones de indígenas colombianos apenas poseen 3.12 millones de hectáreas de tierras utilizables, lo que da menos de tres hectáreas por persona. La verdad es que los indígenas son el 14.2 por ciento de la población rural del país, pero poseen el 6.8 por ciento de las tierras con vocación agropecuaria del país” según manifiesta el Senador Jorge Enrique Robledo. En: que cesen las falsedades sobre la tierra indígena, <http://www.moir.org.co/?q=node/915>. Consultada el 02/12/08.

⁷¹ Aunque la administración de parques nacionales naturales sigue siendo nacional, la mera conservación y protección constitucional de estos territorios les otorga un carácter de independencia y autonomía que garantiza la permanencia de la naturaleza y la biodiversidad en gran parte del territorio Colombiano. Es decir, se considera una especie de descentralización en el sentido de asegurar la no intervención humana en tales espacios, lo que es lo mismo a decir que la naturaleza se dicta sus propias leyes.

⁷² Los aportes de la nación (a través del SINA) para estos rubros pasan de tener una participación ya limitada en 1996 (0.52% del Presupuesto General de la Nación) a sólo una tercera parte de este presupuesto en el 2006 (0.14% del PGN).

deriva a las Corporaciones Ambientales Regionales en lo atinente a las rentas propias⁷³ (RUDAS, 2008). Más aún, existen tres problemáticas más que amenazan la pervivencia del desarrollo sostenible: 1) según la Contraloría General de la República (2008) existe una alta concentración de recursos en seis corporaciones (por ejemplo, la Corporación del Valle del Cauca, Corpoguajira o Cortolima) que presentan altos superávits, mientras que otras diez corporaciones son marcadamente deficitarias de recursos (por ejemplo, Corpoamazonía, Cormacarena o Corponariño). 2) Según el Mavdt aunque la ley establece que debe transferirse el 15% del impuesto predial municipal hacia las corporaciones, entre 1995 y 2005, 19 de las 34 corporaciones recibieron recursos inferiores a lo establecido. 3) Aunque la política ambiental regional y la política de saneamiento básico municipal son complementarias, por lo menos 20 corporaciones están asignando inversiones hacia sectores que no le corresponden, como las obras de ingeniería de agua potable y saneamiento básico (construcción de acueductos, alcantarillados y rellenos sanitarios) representando el 36% de sus inversiones totales (Mavdt). Por lo tanto, las oportunidades abiertas por la descentralización para procurar por el desarrollo sostenible pueden verse amenazadas por la falta de recursos para el cuidado y preservación de los parques nacionales, la inequidad en la distribución de los recursos de las CAR y la inversión de los recursos en áreas no primordiales.

Un segundo campo de oportunidades ambientales y culturales, como también se dijo antes, se traducen en la preservación de la diversidad cultural a través de los territorios indígenas y la titulación de tierras colectivas a las comunidades negras. Aunque se les reconoce la autonomía territorial a estos grupos, el Estado (en sus dispositivos nacional, departamental, municipal y las CAR) mantiene el control de los recursos acuáticos, del suelo y del subsuelo, y de la producción de leyes para la explotación de recursos naturales (petróleo, oro, níquel, platino, patentes genéticas de plantas medicinales), proyectos de desarrollo agroindustrial (palma de aceite, ganadería, madera), turístico (complejos hoteleros) e infraestructura de transporte (puertos, canales, carreteras) que en muchas ocasiones violan los derechos de tales comunidades y de su ecosistema. Según el FORO NACIONAL AMBIENTAL, 2007: 1) Se han proferido leyes nacionales sin la participación autónoma en las decisiones que afectan a sus territorios⁷⁴ (vr.,g. la Ley 60 de 1994 declaró como baldíos algunas tierras de las comunidades afrocolombianas, el Código Minero abrió la puerta a los grandes capitales transnacionales sin asegurar la sostenibilidad medioambiental, la Ley Forestal declarada inexecutable precisamente por desconocer la opinión de estas comunidades y el Estatuto de Desarrollo Rural que desconoce la libre determinación, el manejo y el control de los territorios negros e indígenas); 2) se han otorgado permisos y concesiones de explotación minera, forestal o agrícola a empresas privadas nacionales, internacionales o a particulares en sus territorios, sin ningún tipo de concertación u autorización de las comunidades propietarias ni respeto por el medio ambiente (y cuando hay participación, se han utilizado mecanismos clientelistas con los representantes de los consejos comunitarios y los resguardos indígenas que no tienen ninguna formación política o administrativa moderna); 3) no se han transferido totalmente los recursos financieros

⁷³ En el caso de las CAR, muy pocas corporaciones tienen rentas de alto valor y marcado dinamismo lo que las hace depender de los aportes de la Nación; igual sucede con los Parques Nacionales.

⁷⁴ Este derecho, reconocido tanto por el artículo 330 de la Constitución, como por el Convenio 169 de la OIT –tratado internacional ratificado por Colombia–, exige que el Estado consulte con los grupos indígenas y tribales todas aquellas medidas legislativas susceptibles de afectarlos directamente, así como todos aquellos proyectos que tienen como objetivo explotar recursos naturales dentro de sus territorios. Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes.

nacionales y locales destinados a los resguardos indígenas, 4) comunidades que viven en precarias condiciones alimentarias, de salud, de educación, de agua potable, alcantarillado y electricidad (y cuando los gobiernos han pretendido cambiar tales condiciones, se les impone un modelo de desarrollo estandarizado para todo el país desconociendo su diversidad étnica y cultural); y 5) La violencia extrema ejecutada por los actores del conflicto armado los expropia por la fuerza para generar desarrollo agroindustrial (lícito o ilícito) y/o sus territorios hacen parte de las estrategias de guerra para controlar la población. Todos estos elementos muestran que en lo correspondiente con la implementación de la descentralización especial (ambiental, indígena y comunidades negras), por parte de los diferentes gobiernos nacionales, regionales y locales, amenaza con desmontar las oportunidades para el desarrollo humano sostenible potencializado por la Constitución de 1991.

2.6 Oportunidades y amenazas al crecimiento endógeno ofrecidas por la descentralización en Colombia

Teniendo en cuenta que los ingresos de la descentralización se han destinado en su gran mayoría a la provisión de bienes y servicios públicos básicos para la población más pobre, los datos disponibles muestran que efectivamente se ha producido una reducción importante de la proporción de pobres según NBI pero que ha aumentado la pobreza según el nivel de ingreso. Entre 1993 y el 2000 el índice de pobreza, según NBI, se reduce de 37.2% a 23% y el de miseria de 14,9 a 6.5 y se destaca especialmente el mejoramiento de las zonas rurales. Por otro lado, al comparar 1991 con el año 2000 se observa un deterioro tanto en términos de línea de pobreza como línea de indigencia. El porcentaje de pobres aumentó el 53.8% a 59.8% y de indigentes de 20.4% a 23.4%, concentrándose el deterioro principalmente en la zonas rurales. Así las cosas “*la información disponible permite concluir que la gestión de los gobiernos municipales y departamentales muy probablemente ha contribuido a que continúen disminuyendo los índices de pobreza, medido en términos de NBI, pero que la intervención territorial tiene limitaciones para incidir en el empleo y en el ingreso de la población*”⁷⁵. En efecto, el índice de concentración del ingreso departamental del año 2000 permite concluir que un número de población muy reducido es el que está concentrando los ingresos. El promedio nacional se ubica en 0.56. Los nuevos departamentos presentan los mayores índices de concentración del ingreso (0.6), al igual que Cauca (0.59), Cesar (0.58) y Chocó (0.57); mientras que el departamento de Caquetá presenta el menor valor (0.454), que sigue siendo muy alto. (DNP, 2005: 75). Lo cual muestra que al interior de los departamentos se ha perpetuado una inequitativa redistribución de los bienes sociales.

Esto quiere decir que aunque se ha mejorado el desarrollo humano (educación, salud, saneamiento básico, agua potable y democratización local) el modelo de descentralización en Colombia, no tiene la capacidad de promover el desarrollo endógeno *de manera equitativa* en todos los territorios, ya que a partir de su promulgación, se ha profundizado la desigual distribución histórica de los ingresos interdepartamentales, según el PIB per cápita (Moncayo, 2004)⁷⁶.

En este sentido, el crecimiento endógeno en Colombia se caracteriza por la polarización territorial, entendida como el aumento de las disparidades en el ingreso económico de los departamentos; tendencia a la cual la descentralización no ha logrado sobreponerse.

Esta polarización se manifiesta en múltiples ritmos de desarrollo económico que clasifica a los territorios en regiones ganadoras, zonas grises y regiones perdedoras. Entre 1980 y 1996, el crecimiento de sólo siete departamentos creció por encima del PIB nacional mientras que el resto de departamentos crecieron por debajo, lo que muestra la excesiva tendencia a la concentración. Dentro de los departamentos ganadores se encuentran: Bogotá, Cundinamarca, La Guajira, Nuevos Departamentos,

⁷⁵ En: Maldonado, 2005: 32-33. Fuente, GCV-DDS-DNP, con base en DANE, encuesta nacional de hogares

⁷⁶ Para llegar a las conclusiones que se presentarán Moncayo (2004: 216) revisó y reinterpretó una serie de estudios empíricos sobre polarización y convergencia regional en Colombia donde se utilizan como instrumentos de medición los índices de convergencia sigma y polarización gama (muestra la relación entre el valor máximo y el mínimo PIB per cápita departamental de cada año) y alfa (mide la relación entre la diferencia y los valores extremos de la serie y el promedio nacional).

Caldas y Valle del Cauca y, por otro lado, los perdedores son los que conforman la región occidental (Quindío, Cauca, Nariño y Chocó), la Costa Atlántica (Córdoba, Sucre y Atlántico, especialmente) y la Amazonía -desconociendo los ingresos derivados de la economía ilegal (Moncayo, 2004: 226-227).

Entre las causas de éxito se encuentran la explotación de minera y petrolera en Guajira, Casanare y Arauca, aunque de no desarrollarse en tales departamentos nuevas fuentes de crecimiento (diversificación económica) no conseguirán mantener su desarrollo en el futuro debido al carácter limitado de los recursos naturales. La economía del Valle del Cauca se encuentra diversificada e impulsada desde un sólido sector principalmente industrial, pero también agrícola, y una intensa actividad de transporte marítimo internacional. En el eje cafetero, su temprano proceso de industrialización e inversión en infraestructura, a partir del café, y las leyes aprobadas para aliviar el desastre originado del terremoto que sacudió la zona, han impulsado su economía. En Bogotá se ha consolidado una economía de aglomeración de la producción, vinculada con el crecimiento del sector servicios, la construcción y la industria que se expande en el área metropolitana y acompaña el desempeño de Cundinamarca.

Entre las zonas grises, a despecho del potencial e impulso que tuvo la Costa Atlántica a comienzos del siglo XX, se padeció la enfermedad holandesa a raíz de las exportaciones de café que rezagaron las exportaciones de banano y azúcar, lo que forzó la región a especializarse en la producción de ganado vacuno, actividad de baja elasticidad en el ingreso y donde predomina el latifundio; en el mismo sentido, se abandonó el transporte fluvial por el río Magdalena y se trasladó el puerto hacia Buenaventura lo que desconectó a la región con el mercado nacional e internacional. Se acompaña de altas tasas de fecundidad, natalidad y crecimiento demográfico acompañadas por una disminución del capital humano⁷⁷.

En lo que corresponde a las regiones perdedoras: Cauca, Nariño, el Litoral del Pacífico y la Amazonía han sido regiones tradicionalmente olvidadas por el Estado colombiano y por el mercado (en condiciones dignas y modernas), no obstante su biodiversidad y sus inmensos recursos pesqueros, forestales, mineros y turísticos. El Departamento de Quindío demuestra la problemática economía monoexportadora quedando a merced de las oscilaciones en los precios internacionales del café. Finalmente, Caquetá y Norte de Santander, en contravía de su posición privilegiada con el segundo socio comercial colombiano (Venezuela), no han logrado consolidar una economía estable.

Al revisar otros indicadores, se encuentra que en materia de desarrollo humano⁷⁸, según el estudio “Diez años de desarrollo humano” en 2001 la ciudad de Bogotá alcanzó el índice más alto, seguido de los departamentos del Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico y Santander; mientras que Chocó presentó el menor índice. En el mismo sentido, en un estudio llevado a cabo por la CEPAL y el DNP en el 2002, el ranking de competitividad departamental explica como únicamente los departamentos de Antioquia, Valle, Santander, Cundinamarca, Caldas, Atlántico, Quindío cuentan con más y mejor infraestructura de servicios, comunicaciones, capital humano y capacidad administrativa para poder competir. Mientras la ciudad de Bogotá se lleva el primer puesto, los

⁷⁷ Moncayo citando a Meisel Adolfo (1999), *¿Porqué perdió la Costa Caribe el Siglo XX?*

⁷⁸ Según el PNUD este índice se basa en la longevidad, el nivel educacional y el nivel de vida (PIB real per cápita).

departamento de Chocó, Córdoba, Sucre, Magdalena, Cauca, Nariño y Norte de Santander están al final (DNP, 2005: 76).

En conclusión se tiene que el modelo de descentralización administrativa, política y fiscal iniciado a mediados de los años ochenta en Colombia, sin duda, ha permitido que todos los departamentos y municipios tengan más oportunidades para brindar bienes y servicios de mejor calidad y cobertura. Sin embargo, la escasez de los recursos existentes, la ineficiencia del gasto territorial, el escaso nivel de participación *ciudadana* y el diseño institucional de la descentralización no han permitido promover el desarrollo endógeno de los departamentos y municipios no integrados al país para poder así reducir la brecha entre los territorios. En este sentido posible observar la heterogeneidad y la concentración territorial del desarrollo endógeno en Colombia: mientras Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca, Bolívar y Santander tienen el 40% de los municipios del país (439) y producen el 67.8% del PIB nacional (tan solo en 14.9% del territorio nacional); los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Boyacá, Córdoba, Magdalena, Cauca, Tolima, Caldas, Cesar y Risaralda, (también con el 40% de municipios) tan sólo representan el 20.2% del PIB en un 18% del territorio nacional. En cambio, los departamentos que poseen la mayor parte del territorio nacional (Casanare, Arauca, Putumayo, Chocó, Caquetá, Guajira, Quindío, Meta, Sucre y Huila), el 32%, sólo contienen el 12.5% de la población del país, representan el 18.5% (205) de los municipios del país y nada más producen el 11.2% del PIB, explicados básicamente por el volumen de regalías que perciben de sus recursos naturales. Peor aún, los departamentos de Guaviare, Vichada, San Andrés, Amazonas, Guainía y Vaupes en conjunto sólo tienen 15 municipios, con 1% de la población del país pero representan el 34.1% del territorio colombiano y solamente producen el 1% del PIB (DNP, 2005: 70,71). En efecto, el 70% de la producción industrial y el sector terciario se origina en las cuatro principales ciudades y capitales de departamento que, conjuntamente, representan el 35% de la población total. Y, cerca del 90% de los tributos y 70% de los gastos se concentran tan sólo 40 municipios (DNP, 2005: 73).

3. CONCLUSIÓN

En la primera parte del presente ensayo se privilegió una interpretación histórica del concepto de desarrollo que con el paso del tiempo y los acontecimientos se fue complementando desde el mero crecimiento económico hacia el desarrollo humano sostenible y el crecimiento endógeno. Esta complejidad lograda fue posible dada la crisis económica de 1930, el discurso de los derechos humanos producto del horror de las dos guerras mundiales, la necesidad de reconstruir las naciones devastadas, la conciencia de la existencia de desigualdades entre los países inherentes al proceso de producción capitalista y la creación de la Organización de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz mundial. En la segunda mitad del Siglo XX, en América Latina los teóricos de la dependencia diseñaron el Modelo de Industrialización por Sustituciones de Importaciones implementado desde el Estado central mayoritariamente por regímenes autoritarios, los cuales suprimieron las diferencias y particularidades individuales, además de concentrar la producción y el beneficio de la riqueza en muy pocos actores y espacios nacionales. Este Modelo Estado Céntrico entra en declive a partir de la crisis de la deuda externa en los años ochenta la cual agota la legitimidad del centralismo en la región. Por otro lado, con el fin de la guerra fría y la universalización del sistema capitalista se reducen las barreras comerciales entre los países y se consolida de mercado de bienes, servicios y culturas a nivel mundial. La presión de estos dos fenómenos anotados (globalización y crisis del Estado central) encauzan al Estado nacional hacia una reorganización que se expresa en los procesos de descentralización llevados a cabo, en Latinoamérica, a partir de la década de 1980.

El incremento del intercambio comercial entre países, la reducción de las barreras nacionales al mismo, y la revolución científica y tecnológica (comunicación y sistemas de transporte), crearon un sistema de producción e inversión del capital que trasciende las naciones y se fragmenta en diferentes territorios, especializando cada segmento del proceso productivo y buscando reducir los costos de producción; fenómeno que da lugar al concepto de crecimiento endógeno, el cual destaca que el motor del desarrollo son las regiones, apoyadas por políticas del Estado Nación que conozca y potencialice sus particularidades. Pero al mismo tiempo, la descentralización es una apuesta por acercar al Estado a los individuos, otorgándole poder y competencias a los territorios, con el propósito de ofrecerles oportunidades para su participación en la toma de decisiones públicas que los afectan directamente y los hacen partícipes de la definición y la gestión de su propio destino, además de garantizar las mínimas condiciones para una vida digna, sostenible y sustentable. Se instala entonces el discurso del desarrollo humano sostenible como el proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias para establecer y lograr sus propios objetivos del desarrollo, esta vez desde los territorios.

Al revisar los estudios sobre la descentralización en América Latina se encontró que es un resultado complejo de fuerzas heterogéneas donde los componentes económico, sociológico, administrativo, político y multilateral confluyen y se interrelacionan en múltiples direcciones, dejando el espacio abierto a la interpretación que cada país, en medio de sus condiciones estructurales, decida implementar: bien sea en dirección a las oportunidades o bien a las amenazas para el desarrollo humano sostenible y el crecimiento endógeno.

En el caso colombiano se observa que la construcción del Estado Nacional es un proceso aún en construcción, caracterizado por la desintegración territorial en el sentido de limitar la distribución de bienes, servicios y oportunidades sociales a unos pocos espacios integrados económicamente. Por otro lado, la manera en que la sociedad se relaciona con el Estado se enmarca dentro los comportamientos de una sociedad premoderna donde el acceso a los bienes y servicios públicos es producto de una relación personal en torno a valores como el prestigio, la lealtad, la fidelidad y el honor. Finalmente, la estructura de la propiedad de la tierra se mantiene concentrada impidiendo las formas de producción intensivas, la redistribución del ingreso y la emergencia de ciudadanos y consumidores en las zonas rurales. En medio de estas condiciones, el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones logró una modernización a medias, jalonada por la generación de divisas de la exportación cafetera, la cual hizo posible aumentar el ingreso fiscal del Estado Central y la compra de bienes de capital para la producción industrial. La modernización se concentró en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, además de unas pocas ciudades intermedias, pues en las zonas rurales, a pesar de haberse intentado varias reformas agrarias, se mantuvieron las relaciones feudales.

Ante un desarrollo económico territorial caracterizado por su heterogeneidad por una presencia del Estado diferenciada, los diferentes gobiernos del Frente Nacional Intentaron promover el desarrollo regional con una serie de políticas como otra reforma agraria, la creación del primer paquete de transferencias a los territorios, la construcción de ciudades y la construcción de infraestructura vial. Sin embargo, la distancia entre la Colombia moderna concentrada en cuatro ciudades y la otra, tradicional y en condiciones precarias de vida se mantuvo. Se halló que una de las causas de la ineficiencia de las políticas tiene que ver con la incapacidad reformista del régimen político frentenacionalista el cual desplazó la competencia partidaria al interior de los partidos, y como tenía asegurado la continuidad política en el poder dejó de representar los intereses ciudadanos y velar por sus demandas. Así los diferentes gobiernos se caracterizaron por un manejo clientelista de lo público materializado en la ineficiencia administrativa, el exacerbamiento del centralismo y el cierre del régimen político a nuevos actores sociales.

En medio de este panorama la descentralización cobra fuerza durante el gobierno de Belisario Betancur como una estrategia para relegitimar el régimen político y modernizar el Estado. En otras palabras, la descentralización fue el reconocimiento de que el Estado, a través de los territorios, puede dar respuesta a las demandas populares no satisfechas por el nivel central de gobierno, así como lograr abrir el espacio político de participación a los movimientos sociales legales e ilegales que habían sido excluidos durante el frente nacional, los cuales mediante la violencia o a través de sendos paros cívicos habían demostrado su capacidad para desestabilizar el Estado. Más allá del discurso, los resultados en la práctica fueron: 1) en el campo fiscal, la autonomía atribuida a las entidades locales, para el manejo de los recursos que le transfieren, es una autonomía orientada y dirigida por criterios de destinación fijados por la ley. 2) En el plano administrativo, la reforma consistió en descongestionar la administración central cediendo funciones a los departamentos y municipios, suprimiendo entidades para evitar duplicidades y redefiniendo las esferas de competencia entre la nación y las entidades territoriales. 3) En el plano político, la elección popular de alcaldes buscó institucionalizar políticamente a los grupos armados ilegales, así como a encauzar la participación de los movimientos sociales locales. Estas tres variables se materializaron

en la reorganización de las finanzas gubernamentales, el traspaso de funciones del nivel central a los municipios y en la ampliación de la democracia local. A este conjunto de aspectos se le denomina en este estudio las condiciones estructurales del Estado, la economía y la cultura en Colombia en medio de las cuales la descentralización ofrece amenazas y oportunidades para el desarrollo humano sostenible y el crecimiento endógeno.

De un lado, la descentralización buscó reducir la concentración excesiva de toma de decisiones desde el gobierno central, trasladando recursos y funciones a los niveles territoriales para mejor la cobertura de bienes y servicios públicos (capacidades); además de ampliar el espacio de representación política y dar a los ciudadanos herramientas para la participación en la toma de decisiones públicas (libertades). Estas medidas permitirían mayor integración y unidad nacional y daban a los gobiernos locales la oportunidad de mejorar su capacidad administrativa y su conocimiento e información sobre las necesidades insatisfechas de la comunidad (oportunidades).

Pero, por el otro lado, la inconsistencia del ordenamiento territorial, la ineficiencia del gasto público territorial, la tutela del gobierno nacional sobre la descentralización fiscal y administrativa, el afianzamiento de una política étnico excluyente en lo étnico-ambiental y el copamiento de los espacios políticos locales por parte del clientelismo y los actores armados ilegales, muestran que no existe un horizonte claro y compartido por los diferentes gobiernos nacionales, los representantes del legislativo nacional y las diferentes fuerzas sociales (legales e ilegales) que enmarque en una sola dirección la implementación de la descentralización para la definición y gestión del desarrollo nacional y territorial. El resultado: *un laberinto institucional en el que coexisten varios modelos de descentralización que enturbian todo el andamiaje institucional, encarecen los costos del sistema y dificultan el ejercicio de gobierno a los mandatarios locales, mientras facilitan la violación de contradictorias leyes y normas reguladoras de la descentralización* (RESTREPO, 2003)⁷⁹.

Algunos datos evidencian el enorme reto de la descentralización en Colombia para generar crecimiento endógeno en los territorios: debe tenerse en cuenta la distribución de la población colombiana según categorías municipales (MALDONADO, 2005). De un total de 1098 municipios: 972 (88.5%) se encuentran en un tamaño poblacional que no supera los 50.000 habitantes, lo cuales concentran el 23,1% de la población; 118 (10.7%) se hallan con poblaciones que van desde 50.000 habitantes hasta 500.000, los cuales agrupan el 32.3% de la población; y, 8 (0.8%) son medianas (3) y grandes (5) ciudades con más de 500.000 personas, donde se congrega el 34,7% de los colombianos (cifras del DNP y DANE, 2004). Esta distribución supone enormes desigualdades para la promoción del desarrollo territorial en lo correspondiente a las capacidades y oportunidades de los diferentes municipios y departamentos, una vez puesto en marcha el proceso de descentralización. Por ejemplo, en el 2002 el total de los ingresos municipales correspondieron 80% a ingresos corrientes, 15% a recursos de capital y 5%

⁷⁹ Tan es así que, desde 1991, se han presentado 17 proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial, más de uno por año, sin que alguno de ellos haya suscitado el consenso necesario para que se convierta en ley de la república. En efecto, la indefinición de una LOOT muestra claramente la imposibilidad de coordinar la puesta en marcha de un proyecto compartido de descentralización, bien sea desde Gobierno Nacional o desde el Congreso, que permita sentar las bases para el desarrollo humano sostenible y el crecimiento endógeno a lo largo y ancho del país. Miguel Borja, **De nuevo el debate sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**. Universidad Nacional de Colombia, Unimedios. En: <http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/100/08.html>. Consultado el 13 de Septiembre de 2008.

a ingresos de los establecimientos públicos. Dentro de los ingresos corrientes, las transferencias nacionales representan el 60%, aunque existen diferencias por categorías municipales: en los municipios por debajo de 50.000 habitantes las transferencias representan el 80% o más de sus ingresos corrientes y 68% en la categoría de 50 a 100 mil; mientras que los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, esta proporción disminuye al 55%; más aún, en las grandes ciudades las transferencias sólo representan el 40%. Así las cosas, los municipios pequeños dependen casi completamente de las transferencias nacionales, en cambio, las grandes ciudades no, debido a su nivel de crecimiento endógeno.

Complementariamente, los ingresos tributarios sólo tienen un peso importante en los municipios mayores de 500.000 habitantes donde alcanza una proporción del 63.4%. Mientras que en los municipios entre 50 y 500 mil habitantes, disminuye a 24.5; y peor aún, los municipios menores de 50.000 habitantes sólo logran un 12.1%. Todo lo cual muestra que la concentración de los ingresos tributarios (63%) es muy amplia a favor de las ocho más grandes ciudades, quienes representan tan sólo el 34% del total de la población colombiana (MALDONADO, 2005). Lo que quiere decir que el potencial para el desarrollo territorial en Colombia está concentrado sólo en las grandes ciudades del país, pues son las únicas capaces de generar una tributación que permita autogestionar el crecimiento endógeno.

A pesar de estas condiciones estructurales, el fortalecimiento de competencias e instrumentos políticos, fiscales y administrativos en los gobiernos subnacionales para la provisión bienes y servicios públicos ha permitido el mejoramiento del desarrollo humano en los territorios. Como rasgo general de los beneficios del conjunto de medidas adoptadas por el proceso descentralizador, aunque obviamente no es su única causa pero sí influyó de manera directa, puede mencionarse la reducción de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Mientras que en 1973 este porcentaje era 70.5%; en 1985, 54.4%; en 1993, 35.8%; y, en 2005 fue de 27.7%. Si se toma en consideración el inicio de la descentralización 1983-1986, se tiene que hasta el 2005, la reducción de la población del país con NBI disminuyó en un 26.7%⁸⁰.

Con todo, la descentralización debe ser producto de un acuerdo político tanto entre las clases políticas y económicas del nivel central para aproximarse a un adecuado diseño institucional, como desde las nuevas elites locales para que logre implementarse además de una serie de oportunidades sociales, la gestión por crecimiento endógeno.

⁸⁰ Esto no quiere decir que el resultado haya sido homogéneo a lo largo del país; diferenciado por regiones, con relación a la situación en 1993 algunos departamentos muestran un esfuerzo muy grande de reducción de la pobreza por NBI al tiempo que otros se destacan por muy pobres resultados. Diez departamentos redujeron su pobreza en una proporción igual o superior al 40%, destacándose los casos de Putumayo y Guaviare. Los departamentos con mayor reducción son Bogotá, Caldas, Cundinamarca, Meta, Vaupés y Guanía. Entre quienes se encuentran por debajo del 20% son Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Santander. Y, finalmente, entre quienes muestran un peor desempeño, por encima del 50%, son Córdoba, La Guajira, Sucre, Guainia, Vaupés y Vichada.

En: Boletín General 2005, DANE.

En http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf

NBI disminuye. Colombia Líder. Página consultada el 13 de diciembre de 2006.

<http://www.colombialider.org/scripts/verNoticia.php?idNot=6>

4. BIBLIOGRAFÍA

Bejarano, Ana María y Renata Segura Bonet. *El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente nacional*. Revista Controversia No 169. Noviembre, 1996, CINEP.

Bobbio, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco: *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. Décima edición en español. México. 1997.

Boisier Etchecerry, Sergio (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá, España.

----- *Una revisión heterodoxa del desarrollo territorial*. Revista Territorios 10-11, Bogotá, 2004

Bonet, Javier *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Octubre de 2006. Serie: Documentos de trabajo sobre Economía Regional No. 77. Banco de la República.

Bonilla González, Ricardo (coordinador). Investigador Invitado: Alvaro Moreno. Investigadores Asistentes: Natalia Ariza, Diego Camacho y Jairo Baquero. *Desajuste fiscal territorial y política social en Colombia*. Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, boletín No 15. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo

Cavarozzi, Marcelo "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", Revista de Estudios Políticos 74: 85-111, 1991.

Departamento Nacional de Planeación. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década /DNP*. Dirección de Desarrollo Territorial. Bogotá: PNUD; Fonade; DNP, 2002. Volumen 1 y 2.

-----, José O. Espinosa, Oswaldo A. Porras y Óscar I. Sánchez. *Dinámicas territoriales en la promoción del desarrollo*, págs. 29-49. En: Colombia regional alternativas y estrategias. Universidad Externado de Colombia, 2005.

Freire, Paulo *La Educación como Práctica de la Libertad*. Cuadragésimonovena Edición, 2001. Siglo XXI Editores, Tierra Nueva, Uruguay.

Finot, Ivan (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile

Foucault, Michel *La arqueología del saber* (1969). México: Siglo XXI, 1984

González,, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. *Violencia Política en Colombia*. CINEP, 2002.

González, Fernán *Para leer la política. Ensayos de Historia Política Colombiana* (2 tomos) Bogotá, Cinep, 1997.

Guillén Martínez, Fernando *El Poder Político en Colombia*. Editorial Punta de Lanza, Bogotá, 1979.

González Arencibia, Mario (2006), *Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible*, Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006a/mga-des

Granados, Jennifer *Las Migraciones Internas en Colombia: un estado del arte de los estudios de los últimos 30 años*. Tesis de maestría en desarrollo rural. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana, 2008.

Hernández Becerra, Augusto (2001). *Ordenamiento y Desarreglo Territorial en Colombia*. Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Temas de derecho público No 64.

Leal Buitrago, Francisco *Estado y Política en Colombia*. Siglo Veintiuno Editores, Bogota, 1984

----- *El Sistema Político del Clientelismo*. En: Revista Análisis Político, Septiembre a Diciembre de 1989, IEPRI, Universidad Nacional

Lechner, Norbert “*La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*”, FLACSO, Santiago de Chile, 1984.

Maldonado Copello, Alberto *El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo No 110. Santiago de Chile, 2005.

----- *Comentarios al documento fortalecimiento de la descentralización y adecuación del desarrollo territorial, Visión Colombia Centenario 2019*. Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial. Universidad de los Andes, 30 de noviembre 2005.

De Mattos, Carlos A. *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* En Cuadernos de Economía. Bogotá: Universidad Nacional, 1990.

Misas Arango, Gabriel *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia, 2002. Facultad de Ciencias Económicas, Ediciones Antropos.

Moncayo Jiménez, Edgar (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Red de Estudios de Espacio y Territorio RET : Naciones Unidas, 2004.

Montecinos, Egon (2005): “*Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*” Revista EURE, V. 31, N°93, pp 77-88

Núñez, Jairo *Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia*. Documentos CEDE No 44, Universidad de los Andes, 2005.

Orjuela, Luís Javier *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*. 1 ed. Bogotá : Uniandes, CESO, 2005, v.1. p.199.

----- *La Descentralización en Colombia: Paradigma para la Eficiencia y la Legitimidad del Estado* en: Los Caminos de la Descentralización: Diversidad y Retos de la Transformación Municipal ed. Bogotá : Universidad de los Andes / Departamento de Ciencia Política, 1993

Palacios, Marco. *La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica*. Revista Mexicana de Sociología, volumen XLII, No. 4, 1980, octubre a diciembre.

Pinto, María Elisa *Desarrollo Económico Local: Orientaciones e instrumentos para Alcaldes y Gobernadores*. Debate Político No 15. Fundación Konrad Adenauer.

Porras Vallejo, Oswaldo Aharón *Descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. IV encuentro Colombia hacia la paz, ginebra, suiza (7, 8, 9 de febrero de 2002). Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo (IUED), Fundación para la Participación comunitaria (PARCOMÚN) 2003.

Ramírez Tobón, William *Violencia, Guerra Civil y Control Social*, en: Colombia Cambio de Siglo, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, p.p 21-67

Ramos, Jorge y Luz A. Saavedra, “*Análisis de la descentralización en Colombia*”, Borradores de economía, número 175, Banco de la República, marzo, 2001.

Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE). *La descentralización: una apuesta política para el futuro de Colombia*. En: Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Foro Nacional por Colombia, Bogotá - septiembre de 2006. Versión en línea: http://www.foro.org.co/docum/documentos/seminario_descent/Documento_Seminario_20.pdf.

Restrepo Borrero, Darío Indalecio *El futuro de la descentralización: experiencias de 15 años y perspectivas*. IV encuentro Colombia hacia la paz, ginebra, suiza (7, 8, 9 de febrero de 2002). Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo (IUED), Fundación para la Participación comunitaria (PARCOMÚN) 2003.

-----, Geovana Acosta y Jairo Baquero, *Transferencias y Equidad*. Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, boletín No 6. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo

Restrepo, Juan Camilo *Nuevos rumbos para la descentralización*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000.

-----, *Segunda generación de reformas descentralistas en América Latina*, págs. 29-49. En: Colombia regional alternativas y estrategias. Universidad Externado de Colombia, 2005.

Rudas Lleras, Guillermo *Indicadores Fiscales y Económicos de la Política Ambiental en Colombia*. Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas No.26, 2008.

Sánchez, Fabio y Mario Chacón. *Conflicto, Estado y Descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. En: Nuestra Guerra sin Nombre, transformaciones del conflicto en Colombia. IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, Editorial Norma, 2006.

Sánchez, Carlos Zorro *El desarrollo, elementos para un debate desde perspectivas interdisciplinarias. A manera de introducción*. En: El desarrollo: perspectivas y dimensiones: aportes interdisciplinarios / compilador, Carlos Zorro Sánchez. Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER, Ediciones Uniandes : Kominkrijk der Nederlander, Embajada de Reino de los Países Bajos 2007.

Senn, Amartya *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta 2000.

Velásquez, Fabio y Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, 2003.

Weber, Max *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 1964.

Zuluaga Gómez, Marina Luz et. al. *Corrupción en los Nuevos Departamentos Fronterizos 1992-2000*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá 2005.