

Descentralización para la inclusión política, social y económica¹

Darío I Restrepo², indamail@gmail.com

1. Descentralización y proceso de paz en los ochenta y noventa

El proceso de descentralización en Colombia en la década del ochenta tuvo relación directa con la posibilidad de llegar a negociaciones de paz con diversos movimientos guerrilleros. En particular, los Acuerdos de la Uribe firmados en 1984-5 entre el gobierno nacional y las FARC apoyaron la promesa de las reformas de descentralización por entonces ofrecidas por el gobierno del presidente Betancur. En los inicios de la década del noventa cinco movimientos guerrilleros se insertaron a la vida política y civil a través de los gobiernos locales: el M19, el Quintín Lame, el PRT, el EPL y una fracción del ELN.

El proceso de descentralización fue acompañado desde sus inicios por múltiples mecanismos e instancias de participación ciudadana y comunitaria, muchas de las cuales relacionadas directamente con las políticas, competencias y recursos a disposición de las localidades. De esta manera, la participación ciudadana y comunitaria en las instituciones locales se convirtió en una puerta muy importante para el logro de la expresión institucional de los vigorosos movimientos sociales de las décadas del setenta y el ochenta.

La descentralización de la política social permitió una amplia difusión del gasto público hacia pueblos y territorios carentes de los servicios sociales básicos. En consecuencia en gracia a la descentralización de la política social se pudieron disminuir las índices de necesidades básicas insatisfechas y ampliar las coberturas de salud y educación básica principalmente.

¹ Más que un artículo académico este breve “documento de orientación política” formula una serie de propuestas en el escenario de la elaboración del Plan de Desarrollo 2014 – 2018 y de los ajustes institucionales a realizar al ordenamiento territorial en el pos conflicto. Fue financiado y luego publicado en el 2014 por la fundación Konrad Adenauer en el libro: Descentralización en-clave de paz, coautoría con Viviana Barberena y como fruto de una discusión en el seno de la Red para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE-.

² Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Coordinador de Doctorados en Ciencias Económicas y Administrativas, Director del Grupo de Investigación en Protección Social del CID, miembro de la Red para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo territorial –RINDE-.

En términos generales el proceso de descentralización ha permitido construir un sistema político más abierto y pluralista, un gasto público más difuminado en el territorio nacional y una mayor creación institucional con mecanismos sociales de incidencia en las políticas públicas. La descentralización significó el destrabe político del país después del Frente Nacional, logrando la abertura del espectro político al romper el bipartidismo.

2. Límites del proceso de descentralización en los noventa y conflictividad rural en el 2000

Desde la emergencia normativa e institucional del proceso de descentralización en el período comprendido entre 1986 y 1991 las competencias cedidas orbitaron principalmente alrededor de la política social. A pesar de las demandas ciudadanas, de las elites territoriales y de los movimientos cívicos rurales y urbanos el proceso no emprendió una *descentralización del modelo de desarrollo*. En consecuencia la ampliación de la cobertura de los servicios sociales no se compadeció con similares resultados en términos de equidad en los ingresos y en la distribución territorial de las oportunidades de desarrollo económico. La relativa paz social local alcanzada durante la primera década de la descentralización se agotó al final de los años noventa en virtud de una conflictividad desatada por motivos económicos: crisis del sector del sector cafetero, del maíz, el arroz, el cacao y otros sectores agropecuarios, carencias de infraestructura de comunicaciones, estrechez de los mercados locales, costo de los créditos, baja productividad, entre otros.

Esta situación se empeoró en la primera década del 2000 debido a las grandes transformaciones en el campo colombiano acumuladas durante las décadas anteriores. La crisis de los sectores agrícolas y cárnicos tradicionales se acompañó con una gigantesca expulsión de población (2,200,000 personas), una gran concentración de la tierra (5,500,000 hectáreas), la expansión de los cultivos ilícitos, el ascenso de la minería legal e ilegal de tamaño pequeño, mediano y grande. El desempleo y la carencia de oportunidades de generación de ingresos ha desatado de nuevo la conflictividad en los sectores rurales y pueblos colombianos, al lado de las consecuencias sociales de las confrontaciones armadas y la inseguridad ciudadana.

3. Amenazas contra la descentralización y proceso de recentralización

Serias amenazas se ciernen sobre los efectos benéficos del proceso de descentralización justificando ante la opinión pública y el gobierno nacional extremar medidas de control sobre los gobiernos locales, las cuales han deslizado hacia un fuerte proceso de recentralización. Por una parte, la confrontación armada con las guerrillas y los movimientos

paramilitares, así como con bandas criminales. Los ejércitos irregulares ejercen alta presión en contra de la autonomía de los gobiernos locales, tienen capacidad de incidir sobre los recursos propios y girados por la nación para el desarrollo local, al tiempo que penetran las instituciones y empresas locales. En relación con lo anterior, aunque con una extensión y dinámica que rebasa las zonas más álgidas del conflicto armado, se despliega la corrupción sobre la administración pública y la vida local. Los carteles de la contratación encarecen el gasto público, lo parasitan y desvían cuantiosos recursos a favor de verdaderas maquinarias delincuenciales. Por último, fallas administrativas están dando pie a intervenciones y controles de parte de instancias nacionales, las cuales comprometen mínimos de autonomía administrativa sobre funciones y empresas descentralizadas.

Las riquezas del subsuelo pertenecen a la nación en cuya virtud los órganos centrales deciden las zonas de explotación de recursos no renovables, son responsables de los estudios de impacto ambiental, otorgan las licencias y fijan los impuestos y regalías. Del otro lado, la actividad extractiva encarece la tierra, aumenta la presión por su acumulación y ordenamiento, genera un abandono de las actividades agropecuarias que conduce a un encarecimiento de los precios de los alimentos y transforma la dinámica del empleo y de poblamiento. De tal manera, los servicios, la infraestructura y los presupuestos locales son exigidos por nuevos pobladores y actividades económicas, a la vez que las autoridades locales carecen de instrumentos de intervención sobre las minería, los hidrocarburos y la presión sobre la tierra. En estas circunstancias el proceso de descentralización colombiano se encuentra altamente desbordado por nuevos motivos de conflictividad sobre los que carece de gobernabilidad y por una tendencia a la re-centralización de recursos y competencias que le amputan liderazgo y manejo.

4. Dilemas fundamentales

El fin del conflicto armado no significa la terminación de la conflictividad social pero sí un paso trascendental para desligar la política de las armas y aminorar las causas que llevan las legítimas demandas sociales al terreno de la violencia. La inquietud que nos anima es sobre la contribución de la descentralización y en general de las políticas territoriales al posconflicto. Las estadísticas demuestran todavía una gran concentración del poder económico y político formal en pocos territorios. De la misma manera, los indicadores de bienestar se encuentran desigualmente repartidos en desmedro evidente del campo colombiano.

Académicos de diversas escuelas están de acuerdo en señalar la relación entre la precariedad del Estado, del mercado y del sistema político con los altos niveles de conflictividad, en particular con el conflicto armado y sus múltiples y mutantes expresiones. En consecuencia el país debe

aprovechar el posconflicto para emprender una segunda ola de institucionalización a través de la descentralización y el carácter territorial de las políticas públicas. La construcción de la nación desde todos sus territorios es requisito para extender las oportunidades de desarrollo económico, los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las políticas públicas, así como profundizar la calidad de la representación política. De esta manera se podrá retroceder la tentación de la violencia, la ilegalidad, la corrupción y las mafias en la política.

5. Un Ordenamiento Territorial para el posconflicto

El proceso de descentralización amerita un conjunto de reformas con o sin la circunstancia del cese de la confrontación armada por motivos sociales y políticos. Sin embargo, es deseable, como afirma el jefe de los negociadores del gobierno colombiano en la Habana, Humberto de la Calle, que la implementación de tales reformas cuente con el concurso de las fuerzas políticas y sociales que emerjan de la negociación. Añadimos además que es necesario formular iniciativas específicas para las zonas de alta conflictividad y para aquellas que eventualmente recibirían cantidades significativas de ex combatientes y albergan cuantiosas víctimas del conflicto. En aras a contribuir a colmar esta necesidad apuntan las propuestas a continuación, inspiradas todas en el derecho a las oportunidades de desarrollo económico, bienestar social, representación y participación política para todos los colombianos.

6. Régimen institucional local especial

Ya se advirtió, el deslizamiento de los conflictos sociales y políticos en confrontaciones armadas bebe fuentes en la carencia de legitimidad de las instituciones existentes, cuando no en la mera ausencia de ellas. Inmensas porciones del territorio nacional carecen de administraciones locales cercanas, el gasto público local es precario y el nacional esporádico e insuficiente. La vida local transcurre sin un acceso fácil a servicios básicos de calidad, como el agua potable, una vivienda digna, puestos de salud accesibles y bien dotados, planteles educativos igualmente cercanos y de calidad. Para muchos pobladores colombianos las autoridades de justicia no tienen una presencia que les permita una intervención oportuna en sus conflictos sociales, como tampoco cuentan con una administración pública que permita institucionalizar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Por esta razón es altamente aconsejable flexibilizar los criterios para la creación y funcionamiento de los municipios colombianos en zonas espaciales. El número de habitantes, una cierta capacidad de recaudo fiscal y la garantía de contar con cierta estructura administrativa y organizacional lo impiden actualmente. La paz como bien supremo y el derecho de todo ciudadano a contar con una administración que lo

represente, lo proteja y con la cual tenga una cercanía de interlocución exige formular un *régimen institucional local especial*. Corresponde al gobierno nacional liderar tal estatuto especial y al Congreso de la República legislar la materia en los aspectos que aparezcan necesarios. La discusión establecerá la pertinencia, condiciones y formas específicas que tales instituciones adquirirían, en particular en cuanto a su régimen de gobierno, administración y organización particular. En todo caso el concurso de los pobladores es irremplazable en la expresión de la voluntad sobre las formas de organización institucional local y en particular sobre las prácticas e instancias de interlocución entre las organizaciones sociales existentes y la administración local.

7. Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social

Es perentorio completar la tarea iniciada por el proceso de descentralización de 1986 y los constituyentes de 1991. El nuevo reto se llama oportunidades de desarrollo para todos. El mapa de la conflictividad social está mostrando desde finales de la década del noventa las materias sobre las que se requiere la urgente creación de instrumentos de intervención territorial del gasto público. El acceso a la tierra, al crédito y a la ciencia y la tecnología para una economía campesina más productiva no da espera. La malla de carreteras regionales, llamadas secundarias y terciarias, así como las veredales deben ser una prioridad en el pos conflicto. Los déficits en todas las políticas sociales acompañan las zonas históricas del conflicto armado, así como nuevos territorios colonizados por múltiples factores de violencia e ilegalidad. El desarrollo de la minería ilegal e incluso las zonas de inversión extranjera de enclave en minería, hidrocarburos y plantaciones se destacan por precarios estándares de bienestar y servicios para la población. Es tan desaconsejable dejar perdurar la ilegalidad de las actividades económicas, como permitir que allí en donde se asientan importantes capitales formalizados se concentren la precariedad y la pobreza. Características estructurales de vieja data y condiciones nuevas creadas confluyen en alimentar el conflicto armado por motivaciones políticas y sociales, y múltiples expresiones e intereses de aquellos que acumulan poder al amparo de la ilegalidad, la precariedad de la población y la regularidad de la violencia.

En consecuencia se propone crear un *Fondo Especial para la Equidad y la Inclusión Social* directamente enfocado a los territorios de mayor conflictividad, receptores de un número considerable de ex combatientes y que albergan cuantiosas víctimas del conflicto. Dos objetivos estratégico tendría el Fondo. Uno, universalizar al acceso a la política social básica, esto es cuando menos a la salud, la educación, el agua potable, el saneamiento básico, la vivienda y la justicia. Dos, universalizar oportunidades de desarrollo económico que comprenda desde el crédito a los productores y emprendedores, hasta asistencia técnica empresarial y construcción de infraestructura para el desarrollo de los mercados. La

conformación de la dos cuentas del Fondo para la Equidad y la Inclusión Social pueden apoyarse en las dos bolsas más grandes a través de las cuales se financia de manera regular la política territorial: el Sistema General de Participaciones, cuya reforma empieza a discutirse en el año 2014 y el Sistema General de Regalías.

8. Planes de desarrollo para la Equidad y la Inclusión Social

En los territorios seleccionados se formularán Planes de Desarrollo para la Equidad y la Inclusión Social, los cuales elaborarán una *tipología de los territorios especiales de intervención* en el pos conflicto. Los planes construirán, con participación de las comunidades y organizaciones locales, Mapas de Riesgo sobre Conflictos (cultivos ilícitos, tierra, minería ilegal, etc). Un ejercicio conducente a la elaboración de Mapas de Oportunidades completarán los Planes de desarrollo. Las entidades del orden departamental y nacional participarán en la formulación de los planes y posteriormente tendrán la obligación de ajustar su intervención territorial en apoyo a los lineamientos de dichos planes pactados.

9. Promoción de la asociatividad y flexibilización de los mapas de intervención

Las causas, dinámicas y consecuencias de los conflictos y enfrentamientos armados guardan profundas raíces y particularidades locales. En consecuencia, lo más apropiado es construir instrumentos de intervención (instituciones administrativas, representatividad política, participación social, fondos de inversión y planes de desarrollo) a la medida de dichas escalas. En la mayoría de los casos el ámbito municipal será la más importante entidad territorial desde la cual articular los diferentes dispositivos de intervención y, por lo tanto, receptora del apoyo del nivel departamental y nacional en el pos conflicto. Sin embargo, la perdurabilidad y evolución del conflicto armado y sus fuentes de financiamiento han construido mapas flexibles de la guerra, y así mismo es aconsejable construir los del pos conflicto. Es aconsejable incentivar la asociatividad municipal para los fines de articular los planes y fondos de intervención, así estas no estén contenidas dentro del orden departamental vigente. Tanto el Sistema General de Participaciones como el Sistema General de Regalías, o los bolsas que se decidan para la financiación del Fondo para la Equidad y la Inclusión Social, deberán tener especial cuidado en la asignación de recursos para las mencionadas asociaciones que pudieran no estar contempladas en el ordenamiento territorial hoy existente.

10. Funciones estratégicas del nivel departamental

La mayoría de académicos y el personal político formado en los temas del ordenamiento territorial están de acuerdo en lamentar el descuido relativo

del nivel departamental en el proceso de descentralización. Indudablemente en el posconflicto tal situación puede revertirse a través del desarrollo de tareas de suma importancia. Los programas de desarrollo institucional a los municipios como a los propios departamentos han sido circunstanciales. Aquí se propone que la labor de fortalecimiento institucional municipal sea una función permanente de los departamentos, para lo cual es necesario otorgar recursos básicos de carácter igualmente permanentes por la nación. En este caso también debe operar una discriminación positiva a favor de los territorios especiales de intervención en el pos conflicto como ha sido reiterado arriba en varias ocasiones. También debe ser tarea de los departamentos impulsar la asociación de los municipios y en los mapas de intervención flexible por fuera del ordenamiento territorial básico hoy existente. El departamento es escala, en mucho casos la más idónea, para la articulación de los planes de desarrollo locales para la equidad y la inclusión social. De igual forma, los Fondos de inversión deben tener una plataforma departamental de intervención, siempre cuidando el criterio de la equidad a favor de los grupos de población y localidades de mayor precariedad en niveles de desarrollo institucional, bienestar social y desarrollo económico. Además, los departamentos pueden servir de puente de articulación de las acciones nacionales en el territorio y tramitador de demandas de las localidades y sus asociaciones hacia la nación. Para bien cumplir esta misión es necesario que el departamento no sea solamente lugar de tránsito de arriba abajo y de abajo arriba, sino que participe de la formulación, financiación y ejecución de las políticas del pos conflicto.

11. Participación social en la consolidación del pos conflicto

A partir de la década del ochenta numerosas instancia y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria han sido proclamados. En la actualidad prácticamente no hay sector de política pública, a todo nivel de gobierno, que prescindiera de bases legales para el ejercicio de la veeduría, el control y la participación ciudadana en sus tareas. El sistema político, el gasto público, las políticas sociales, las leyes a todo nivel y toda la administración pública ha sido permeada por demandas de participación. Esta realidad normativa e institucional alimenta una de las transformaciones en la cultura política colombiana más positiva de las últimas décadas. Los ciudadanos y la opinión pública en general sienten suyo el derecho a participar en las políticas de su interés e incumbencia.

Sin embargo, es menester reconocer que la inmensa cuantía de mecanismos e instancias de participación existentes no canalizan con suficiencia los anhelos de participación en los asuntos públicos. Menos aún se puede afirmar que el interés y celo ciudadano en las políticas colectivas haya necesariamente mejorado su calidad, ni retrocedido los márgenes de la corrupción que carcome la legitimidad institucional. Existe más oferta institucional que demanda ciudadana sobre dichas instancias,

por lo que el malestar y la movilización social acuden a otras vías de expresión y organización.

No hay duda que en el marco del posconflicto, y aun sin esta anhelada circunstancia, es necesaria una reflexión nacional que permita traducir el derecho ciudadano a la participación en real incidencia social sobre la calidad de la administración, sus políticas y manejos presupuestales. En particular el posconflicto requerirá altas dosis de legitimidad social, lo cual pasa necesariamente por el involucramiento de la población víctima de la violencia, de los pobladores en general y de los reinsertados en pactos de convivencia, ejercicios de perdón y emprendimiento de acciones comunes de construcción de políticas colectivas. Tanto las Instituciones Locales Especiales, como el Fondo para la Equidad y la Inclusión Social, y los Planes de Desarrollo deben contar con la participación decisiva de las comunidades locales en la priorización de acciones y la ejecución de planes y proyectos. Es recomendable que las asociaciones de víctimas y eventuales agrupaciones de reinsertados participen de los Consejos Territoriales de Planeación, de los Consejos de Desarrollo Rural y de otras instancias de participación en la vida local en la que su concurso consolide una cultura de paz y convivencia. También se aconseja una actitud flexible ante la creación de instancias y escenarios dinámicos de construcción pública de los acuerdos de convivencia en el pos conflicto, sean estos de carácter intra social o entre la sociedad y la administración estatal. La buena gobernanza, entendida como creación de reglas para el trámite de conflictos y proyectos comunes, aconseja la apertura mental, política e institucional a los escenarios mediante los cuales se puedan dinamizar los principales acuerdos locales en el pos conflicto.

12. El sesgo territorial y comunitario de las políticas sectoriales

No existe una sola manera de descentralizar funciones y recursos del Estado central. En breve, se puede descentralizar poder y recursos al interior de sectores de política pública, bien sea este la salud, la educación o el agropecuario, por ejemplo. Las autoridades territoriales que dirigen tales sectores y los gremios del capital y del trabajo que con ellos se relacionan directamente se verán potenciados por tal cesión de poder dentro del sector. Se puede descentralizar hacia las unidades prestadoras de servicios dentro de los sectores, es decir, hacia los planteles escolares, los hospitales y puestos de salud, o hacia las unidades de asistencia agropecuaria. En este caso son los gerentes, los trabajadores y usuarios, así como las empresas ligadas al desempeño de la unidad de servicio que devienen actores de primera línea. Se puede descentralizar hacia el mercado, es decir, hacia fuera de la administración pública local transfiriendo recursos, decisiones de política y prestación de servicios hacia el sector privado. De igual manera, se puede descentralizar hacia las comunidades y grupos de población buena parte del poder estatal y fortalecer el poder social sobre los asuntos colectivos. Finalmente, se

puede descentralizar hacia los territorios, en el sentido de articular recursos, competencias y liderazgos en instancias políticas y administrativas territoriales, por ejemplo, las alcaldías y las gobernaciones principalmente.

Sin duda el proceso de descentralización colombiano realiza una combinación de todos estos énfasis, lo cual hace particular el diseño general de la nueva arquitectura institucional. Sin embargo, la combinación de énfasis no pondera con igual peso las diferentes fuerzas e instancias receptoras privilegiadas de las materias descentralizadas. En particular ha sido débil la *descentralización territorial y la descentralización hacia las comunidades*. Mayor vigencia tiene en Colombia la descentralización sectorial, hacia las unidades prestadoras de servicios y hacia el mercado. En una segunda ola de la descentralización es conveniente re equilibrar las fuerzas dentro de la arquitectura descentralizada a favor de la articulación territorial de las políticas públicas y la incidencia ciudadana y social en ellas. En particular, en el marco del posconflicto aparece la necesidad imperiosa de dicha transformación en los territorios sujetos de construcción institucional especial. La presencia de diversas instancias departamentales y nacionales en los territorios supone investir una instancia territorial con el poder de realizar la articulación de los sectores, presupuestos y políticas. La legitimidad de las instituciones que emanarán en el pos conflicto depende en buena medida de la participación social en su construcción y administración.