

34 literal e), y 43 literal c) de manera tal que se sustituya el sistema de contribuciones directas de los Estados por un sistema de recursos propios de la Comunidad, mediante el cual no solamente se fortalezca cuantitativamente el Presupuesto Comunitario, sino que se dote a la Comunidad Andina de los ingresos necesarios para su funcionamiento y, lo que es más importante, para la realización de las inversiones necesarias para la implementación de las políticas comunes en el espacio geográfico andino, con lo que tendremos ciertamente una verdadera Comunidad: la que pone en vigencia el derecho comunitario con sus características de aplicación directa, efecto directo y primacía sobre el derecho nacional; la que cuenta con recursos propios emanados de cargas tributarias impuestas a los habitantes en favor de la Comunidad; la que ejecuta e implementa políticas comunes; la que es un ente administrativo, con competencias administrativas a su cargo, las que realiza con su presupuesto. Es ese un verdadero ente supranacional el que se identifica plenamente con el verdadero concepto de Comunidad; de lo contrario nos encontraremos con un ente que en realidad no pasa de ser un organismo internacional clásico y que no participa de la esencia comunitaria, no importa el nombre que se le dé.

# LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS\*

Fernando Luis Castellanos Obregón

## CONTEXTUALIZACIÓN

Las regiones están vigentes de nuevo. En efecto, en los últimos años, con la puesta en marcha del proceso de reestructuración del Estado colombiano, la cuestión regional ha resurgido con una fuerza inusitada.

La reciente tendencia observada tanto en el fortalecimiento institucional de los municipios y de las regiones de planificación y sus organismos rectores, los Consejos Regionales de Política Económica y Social –Corpes– como en la reordenación, con un novedoso enfoque regional, de los programas de Rehabilitación y Desarrollo Rural Integrado y de la misión de la Universidad Pública como motor de la construcción social, sobre los cuales el Estado está apoyando la gestión del desarrollo, ha puesto en evidencia la importancia que hoy tienen las regiones en la recreación y fortalecimiento de los procesos económicos, de la gestión social moderna y en la contención y resolución de las tensiones y conflictos sociales en el país.

Todo ello ha implicado un gran esfuerzo normativo que liga estrechamente el Derecho, en sus modalidades Constitucional y Económico, con la Descentralización y la modernización del Estado y de la Administración Pública.

\* Documento previo, orientado a los alumnos de pregrado para la investigación en descentralización administrativa; el autor es miembro del área de investigaciones del Departamento de Derecho Económico.

Estructuralmente, se está expresando la trascendencia de lo regional en la progresiva institucionalización de la descentralización municipal, la participación ciudadana y comunitaria y la articulación entre lo público y lo privado, como nuevas formas de intervención sectorial y territorial a través de las cuales, mediante planes y programas de gobierno estructurados, se busca promover la articulación Nación-Municipio y ciudadano-Estado, como alternativa para resolver la crisis de inadecuación institucional y regional y adaptarla, no solo a las exigencias del mercado externo cada vez más abierto y competitivo, sino a las presiones para alcanzar sus objetivos programáticos. En su significado más genérico, podemos hablar de plan de acción.

El programa o proyecto de gobierno se refiere al contenido propositivo de los Proyectos de Acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos de gobierno.

La discusión sobre el proyecto de gobierno (en esencia un proyecto de emprendimiento) versa sobre el tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo de la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente su contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su capacidad de gestión. La eficacia del proyecto depende del acierto de su composición.

La capacidad de gestión se refiere a la capacidad de conducción, liderazgo y dirección; al acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades gerenciales de un actor y su equipo de trabajo para conducir y liderar el proceso social hacia objetivos declarados, dados la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto de gobierno.

De otra parte, se define el desarrollo como un proceso sistemático y planificado que articula las estrategias locales de gestión del bienestar económico y social.

Se presupone que tanto el proceso de descentralización administrativa, como el desarrollo re-

gional y de los municipios que le es inherente, se garantizan a través de una relación orgánica entre los niveles municipal, departamental y nacional y la concurrencia de estos dos últimos, que permitan generar respuestas a las necesidades municipales y regionales de una manera flexible y diferenciada, acorde con las características específicas y los recursos disponibles en cada localidad.

La directiva de Autonomía y Apertura Regional del Conpes da las pautas básicas para reordenar la estructura institucional pública en una cascada de tres niveles: nacional, departamental y municipal.

Ese reordenamiento busca, en esencia, un modelo de mayor autonomía local y una mayor eficacia de la gestión.

En últimas, como criterio para el reordenamiento institucional y la redefinición de funciones, se plantea el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los distintos niveles, buscando asignar de la mejor manera las competencias y recursos de los entes territoriales.

En este nuevo marco institucional de gestión del desarrollo, la vieja idea de los desequilibrios intra e interregionales como punto de referencia para la intervención, ha sido sustituida por la noción de región crítica que se define en un doble nivel. Por una parte, hace referencia a una región en la que se reconoce una autonomía territorial y espacial, y por otra, a una región que da cuenta de la imposibilidad que tienen los procesos económicos para incorporarse o mantenerse dentro de una dinámica sostenida de acumulación, ante la cual se debe intervenir con criterios redistributivos que ataquen la pobreza y la marginalidad económica y social de su población.

Puede decirse, entonces, que de una región objeto de políticas y directivas nacionales, se ha pasado a una región sujeto de nuevas competencias y responsabilidades sobre la que se reconstituye el desarrollo. Esto es, que se ha identificado a la región como un recurso productivo susceptible de ser organizado para la utilización racional e intensiva de sus ventajas comparativas y de esa manera hacerla competitiva. De cierto modo, la región es consi-

derada aquí no sólo como una zona con diversas necesidades insatisfechas, sino también como un conjunto de potencialidades desaprovechadas que pueden ser utilizadas y orientadas.

## PROBLEMÁTICA

¿Cuál es el espíritu de la descentralización, cuáles los principios rectores, las normas y la institucionalidad que le dan cuerpo?

¿Cuáles son las principales características del proceso de Descentralización Administrativa?

¿Cómo ha sido la evolución de dicho proceso?, ¿cuáles sus límites, obstáculos que enfrenta y problemas más acuciantes?

Los criterios que nos deben guiar son ante todo los del Derecho, de tal manera que nos orienten, por un lado, el análisis de la relación entre el Derecho y la problemática de la Descentralización, puesto que para dicho proceso la normatividad y sobre todo su interpretación e impactos son una condición necesaria, aunque no una condición suficiente, para el ordenamiento local y/o regional; y, por otra parte, las insuficiencias de la legislación, su defectuosa aplicación y el impacto que este hecho tiene, todos ellos como elementos integrantes de la problemática de la Descentralización Administrativa.

En este sentido, y de paso como justificación del trabajo que se pretende realizar, cabe mencionar también que nos debe guiar una nueva concepción acerca de la formación del abogado, que busca trascender las del abogado convencional, para imponerle otros quehaceres propios de quien actúa no sólo dentro de una organización específica en su condición de litigante o asesor, sino en un ámbito más amplio y lleno de opciones, retos y oportunidades.

Esta misión le implica al nuevo profesional, entre otras cosas, meterse con su país, con su región, con su ciudad.

Le supone, igualmente, debatir aquellas realidades políticas, jurídicas, administrativas, procedimentales, socioambientales y económicas que

puedan ser de su interés, de tal modo que contribuyan a dar solución a sus problemas o proponer retos, obras, campañas, reformas constitucionales y/o legislativas y por qué no, proyectos de gestión del desarrollo.

También le implica el compromiso jurídico con valores cívicos y comunitarios y con la acción socioambiental, es decir, interesarse por el medio ambiente y apoyar con su conocimiento y capacidad de decisión, normas, proyectos, personas o instituciones que realicen obras de verdadera conveniencia en sus comunidades para su calidad de vida, para hacerla más grata y justa.

Metodológicamente se tiene clara como estrategia la de particularizar en la problemática sectorial ligada a la Descentralización, que tiene que ver con el Desarrollo Institucional de los municipios, con la salud, vivienda, agua potable, acueducto y alcantarillado, servicios públicos y descentralización fiscal, entre otros aspectos.

Consecuencia de lo expuesto, la agenda de trabajo contempla los siguientes pasos:

- En primer lugar, la puesta en común de los aspectos normativos, conceptuales y de principios más relevantes.
- En segundo lugar, analizar los problemas prioritarios que aquejan el proceso descentralizador, en un esfuerzo por puntualizar problemáticas que sean susceptibles de análisis y/o acciones de solución.
- En tercer lugar, se abordan las posibles soluciones a la problemática encontrada, de acuerdo con las condiciones reinantes de gobernabilidad, es decir, a quién compromete y a quién corresponde darle solución, dependiendo de su carácter.
- Por último, se elaboran los respectivos perfiles analíticos sectoriales que permitan no sólo entender el estado de la cuestión, sino garantizar un derrotero de acción y, a su vez, el seguimiento y cumplimiento de los compromisos de solución a la problemática encontrada.