

EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO UN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE SOCIEDAD Y DE CIUDADANÍA

JUAN MANUEL OSPINA RESTREPO*

1. EL MANDATO DE LA DIVERSIDAD

Si se pudiera hablar de mandatos de la naturaleza, para Colombia éste sería el de la diversidad, el de ser una totalidad construida a partir de lo diverso. En Colombia no han existido ni llegarán a existir condiciones para proyectos homogeneizantes, de perfil y condiciones únicas. Nuestro gran vacío histórico, nuestra carencia estructural, ha sido la imposibilidad que hemos tenido los colombianos de entender esa realidad y de darle cauces de desarrollo, que propicien el crecimiento y la creación, no la muerte y la destrucción.

Ensayamos con un federalismo decimonónico que privilegió, por razones más de pequeños intereses económicos y de poder locales de unas incipientes burguesías, la diversidad sobre la necesidad de construir un escenario nacional. En 1886 se impuso el centralismo que buscó pasar por encima de esas ambiciones y preten-

siones regionales que poco le habían aportado al campo social. Bajo la consigna de centralización política y descentralización administrativa, la Constitución de ese año estableció un modelo único y homogeneizante para el país. Ambos, federalismos y centralismos, de alguna manera fracasaron en sus propósitos. Seguimos en la búsqueda de los caminos que nos permitan desarrollar el mandato constitucional de 1991 y construir la unidad a partir del respeto a la diversidad. Esa sigue siendo nuestra tarea inconclusa. En esa circunstancia se podrán encontrar las causas más profundas de nuestro confuso y persistente conflicto interno.

Colombia, a diferencia de los otros países latinoamericanos, no conoció durante muy buena parte de su recorrido histórico la supremacía de una región, o inclusive de una ciudad y de su burguesía, sobre el conjunto de las otras regiones. Fuimos un agregado de regiones bas-

*Senador de la República de Colombia.

tante sueltas entre sí, aisladas y coque-teándole a la autosuficiencia. El comercio interregional era mínimo; el internacional, hasta la consolidación de las exportaciones cafeteras en la segunda década del Siglo XX, fue irrisorio, aún en términos latinoamericanos.

Tan irrisorios ingresos fiscales generados por el comercio exterior –los más significativos para un Estado alcabalero– se constituyeron en un factor adicional para explicar la enorme debilidad del proyecto de construcción de Nación colombiana: en su etapa fundacional, literalmente no tenía recursos para constituirse. Un Estado que, por ejemplo, sólo en 1905 empezó a contar con un ejército regular, pues hacia atrás los ejércitos de nuestras guerras civiles, que eran guerras entre regiones y entre burguesías regionales, se libraban con verdaderos ejércitos privados. Incluso, se llegó a prohibir taxativamente al Estado central colombiano que tuviese un ejército.

Esos escenarios estrechos generaban una política pequeña, que desde siempre fue clientelizada, que no estaba en capacidad de pensar y de proyectar futuros colectivos y que, cuando más, servía para generar sentimientos de solidaridad y de identidad en esos ambientes parroquiales. Se era de uno u otro partido político por razones de familia. Se habitaba en municipios o veredas que eran, en lo fundamental, homogéneas en sus lealtades políticas. Se era más fácilmente liberal o conservador que colombiano, más fácilmente antioqueño o santandereano que colombiano.

2. UN PAÍS CON MÁS TERRITORIO QUE SOCIEDAD Y MÁS SOCIEDAD QUE ESTADO

Estos fraccionamientos, insuficiencias institucionales, precariedades financieras y la falta de horizontes que enfrentaban a un país geográficamente inmenso y diverso, llevó a un tipo de poblamiento, de ocupación humana de ése espacio natural, que fue admirablemente definido hace ya unos años por Luis Carlos Galán cuando afirmó que en Colombia existe más territorio que sociedad y más sociedad que Estado.

Esa condición estructural del desarrollo hace de Colombia un país con su frontera agrícola abierta, que vive sumido en un eterno proceso de colonización, en donde el principal ausente es el Estado. Baste recordar que en lo fundamental “la conquista del trópico” se realizó en la segunda mitad del siglo pasado. Marco Palacios anotaba recientemente cómo durante esos años fueron nueve los grandes frentes de colonización: el Urabá, el Darién, el Caribe/Sincé- San Jorge, la Serranía del Perijá, el Magdalena Medio, la Costa Pacífica, Saravena-Arauca, el Piedemonte Llanero, Ariari-Meta, el Caquetá-Putumayo.

Esas zonas de poblamiento informal, muchas de ellas asiento de las nuevas riquezas económicas del país –el banano, el petróleo, la minería del oro y el carbón, así como los cultivos con fines ilícitos–, debido al vacío o ausencia de Estado, fueron sitios propicios para el desarrollo de

verdaderas paraestatalidades que impusieron allí su paramilitaridad, su parajusticia y su parafiscalidad.

Paraestatalidades que juegan en el país de hoy un papel en muchos aspectos semejante al que jugaron los intereses de las burguesías locales en el siglo XIX: ser rivales de un Estado central incapaz de cumplir con sus funciones básicas en el conjunto del territorio. La crisis permanente de gobernabilidad que ha conocido Colombia a lo largo de su historia se ha mantenido hasta nuestros días, aunque adquiriendo unas características completamente perversas y subversivas.

3. UNA MODERNIZACIÓN SIN MODERNIDAD

Un escenario de ese tipo es el menos apropiado para permitir un avance organizado hacia la modernidad, la cual se nos fue imponiendo en la medida en que Colombia se integraba poco a poco al resto del mundo. El crecimiento continuado de la demografía que alcanzó proporciones de una verdadera revolución entre los años 40 y 70 del siglo anterior, fue haciendo cada vez más insuficiente la vieja organización provinciana, orientada hacia la autosuficiencia y sin un proyecto claro de integración nacional. Fueron esas fuerzas profundas –“el número de los hombres”- las que pusieron en marcha los procesos de integración, de unificación, que son consustanciales con el desarrollo capitalista.

Las industrias artesanales que habían sido la base productiva de nuestras ciudades provincianas y la economía de pequeña producción que había constituido lo fundamental de nuestra base económica rural, se vieron confrontadas con la necesidad de avanzar hacia estadios de producción masiva para enfrentar la creciente demanda alimentada por esa demografía galopante. Se empezaron a generar enclaves de producción moderna de gran escala y corte capitalista, en medio de unos escenarios altamente tradicionales, que desestructuraron a ese mundo tradicional, tanto el urbano como el rural, al introducir componentes de modernización, que por la ausencia de una acción estatal, de una política de desarrollo de largo plazo y de un proyecto nacional volcado hacia la modernidad, lograron apenas generar unos procesos modernizadores truncos y enclavados.

Ese es el telón de fondo socioeconómico de la violencia que vivió el país en las décadas del medio siglo y que vistió los ropajes de una violencia partidista. Porque tal vez lo que unía a los colombianos era, ante todo, el sentimiento de partido y, ante la amenaza del cambio, el alero del partido y el agrupamiento banderizo daba seguridad y reafirmaba una identidad en trance de desaparecer en medio del desmoronamiento de la vieja sociedad. Una violencia partidista que tuvo sus claras y específicas expresiones regionales y que generó grandes desplazamientos de población, motor de una urbanización

enfermiza y problemática por cuanto se alimentaba, y se alimenta aún, no del crecimiento de la base económica urbana, sino del desplazamiento de una población rural en búsqueda de nuevos horizontes.

4. DE LA POLÍTICA A LA GERENCIA, DEL TERRITORIO AL MERCADO

Esos conflictos y desajustes estructurales colombianos llevaron, no a hacer un replanteamiento fundamental de la política, de la estructura del Estado, de la necesidad de construir finalmente ese proyecto nacional, sino a que la dirigencia del país satanizara la política y le confiara el manejo de los destinos de Colombia a una tecnocracia que, supuestamente, iba a garantizarnos la gerencia que nos había hecho falta para pasar de la sociedad pastoril a la sociedad moderna. Grave error, pues el problema no era de gerencia sino de política. Una tecnocracia que además consideraba que el país se podía manejar como una realidad homogénea, prescindiendo de las especificidades de su realidad regional, al abrazar la visión de los economistas neoclásicos, que con sus modelos han pretendido hacer de la realidad económica algo homogéneo y aespacial, que presume la inexistencia de otro espacio diferente a aquel virtual del mercado.

No podía ser mayor la brecha entre la visión con que se pretendía organizar y dirigir el país, en ese momento tan crítico de su transcurrir nacional, con lo que eran las realidades concretas marcadas por la des-

igualdad, por la exclusión y por la falta de un horizonte creíble, en que se sumían las comunidades enraizadas en sus regiones.

Mientras que esto sucedía, los rescollos de la vieja violencia del medio siglo encontraron nuevo alimento en las ideas de una revolución socialista que en los años sesenta recorría el mundo, con particular fuerza en la América Latina. Los viejos conflictos no resueltos que arrastraba Colombia por décadas, el desgaste de su dirigencia regional y el esnobismo de su tecnocracia nacional, le dejaron el espacio abierto a estos grupos revolucionarios, que iniciaron su largo camino en la búsqueda del poder, con sus pies sólidamente implantados en unas regiones que poco a poco, a veces imperceptiblemente, se sumían en la crisis. Regiones que ya no hacían parte de ese viejo mundo rural, pero que tampoco habían logrado su ingreso a la esquivo modernidad capitalista. Se agravaba y desatendía la sempiterna crisis de Colombia y se desoía y desestimaba, una vez más, el mandato que nos daba la naturaleza de construirnos a partir de nuestras diferencias.

5. LA DESCENTRALIZACIÓN PARA LOGRAR LA GOBERNABILIDAD

Ya desde los años setenta Alfonso López Michelsen y Alvaro Gómez Hurtado planteaban que si no se recuperaban espacios de decisión y acción para las regiones y los municipios, Colombia se volvería definitivamente ingobernable. Fue

Belisario Betancur, con la elección popular de alcaldes y el establecimiento de los CORPES, quien abrió el camino a un proceso de descentralización que rompió la tendencia de los esfuerzos anteriores, de solo adelantar acciones de desconcentración de recursos y de responsabilidades que el centro, Bogotá, le transfería especialmente a los departamentos, para que en su nombre realizara determinadas tareas de acuerdo con unas instrucciones precisas.

Desde la década de los sesenta el tema había hecho su aparición en el escenario de la acción estatal. Primero con la reforma Constitucional de 1968, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, que con un enfoque y una motivación de corte tecnocrático, impulsó una serie de modificaciones sobre la organización y funcionamiento del Estado y las finanzas intergubernamentales, buscando con ellas una operación más eficaz del Estado central. Profundizaba la descentralización administrativa planteada en la constitución de Núñez. Eran, si se quiere, medidas para perfeccionar la operación del gobierno desde Bogotá y corregir fallas protuberantes que se presentaban en su relación con las regiones, con “el resto del país”.

Se introdujo, en primer lugar, la descentralización técnica o por servicios para garantizar una mayor eficacia en la planificación y la acción del Estado central. Este fue el origen de los institutos descentralizados, que acabaron por desarticular, burocratizar y centralizar aún más a las entidades estatales. Por obra de esa reforma se

crearon más de 600 entidades del orden nacional, de todo tipo y condición. Son ellas, en el momento presente, una de las mayores trabas de la descentralización.

En segundo lugar, la reforma estableció el situado fiscal para llevar a cabo el reordenamiento territorial y definir un esquema de asignación y aplicación de los recursos, que destinaba el gobierno nacional para el pago de los maestros y de los hospitales.

A pesar de esos cambios, el malestar ciudadano en las regiones crecía. Basta recordar que entre 1970 y 1986 más del 60% de los paros cívicos se originaron por la deficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios. Alfonso López Michelsen relacionó esa situación de alta conflictividad y creciente malestar ciudadano con la necesidad de impulsar reformas constitucionales que le abrieran camino a la descentralización para acallar ese descontento. Esa fue la columna vertebral de su fallida reforma constitucional.

La inquietud siguió en aumento hasta desembocar en las importantes medidas descentralizadoras del gobierno Betancur, perfeccionadas por Virgilio Barco y finalmente por la Constitución de 1991. Con Virgilio Barco tomó fuerza la idea de que finalmente la Constitución de 1886, que recién venía de cumplir sus cien años de existencia, definitivamente no había permitido garantizar la gobernabilidad ni la integración nacional. Dos asuntos completamente secundarios con respecto a es-

tos temas cruciales, los viajes y los auxilios parlamentarios, prendieron la mecha del hecho político que se conoció como la “séptima papeleta”, el cual abrió el camino para que en 1991 se decretara la muerte de la centenaria constitución y, al calor de los acuerdos de paz firmados por entonces con el M-19 y el EPL, se procediera a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Los constituyentes tenían claro el problema de gobernabilidad aguda que enfrentaba el país, así como la relación existente entre esa situación y las realidades regionales, que habían sido particularmente golpeadas en los veinte años anteriores. Agarraron el “toro por los cuernos” cuando plantearon que en Colombia debía construirse la unidad nacional a partir del respeto a la diversidad, rompiendo con las visiones homogenizadoras que caracterizaron a la anterior carta, pero sin repetir los excesos federalistas que habían prácticamente aniquilado la posibilidad de consolidar la unidad nacional en el Siglo XIX.

La Constitución es contemporánea con los cambios que en el orden internacional generan las nuevas tecnologías, el unipolarismo en el escenario político y el avance aparentemente incontenible de las transnacionales. Es la llamada globalización —otros prefieren hablar de mundialización— con todas sus consecuencias en lo económico, normativo, político, cultural e institucional, que implica cambios de fondo en la organización, manejo y procesos constitutivos de la economía, así como un replan-

teamiento del concepto mismo de soberanía, al quedar cuestionado el Estado-Nación. Horizonte que le abre nuevas posibilidades y le da un renovado interés a la dimensión territorial.

6. LA DIALÉCTICA DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

En estos temas el mandato de la nueva Constitución tiene unas connotaciones que la hacen a la vez muy moderna y muy difícil de asir, de concretar en la realidad. Es una carta política con una estructura dialéctica, en la medida en que plantea mandatos constitucionales que incorporan valores que no son siempre compatibles, como es el caso de la búsqueda de la unidad a través de la diversidad o la del mantenimiento de una estructura central con niveles de autonomía creciente de las entidades territoriales.

Son mandatos dialécticos, en la medida en que se generan tensiones entre ellos. Nunca alcanzan un equilibrio definitivo y serán los procesos sociales y las decisiones políticas, los que establecerán ese punto de equilibrio entre la búsqueda de la unidad y el respeto a la diversidad, entre el mantenimiento de un Estado central y el desarrollo de las autonomías territoriales. Por eso, nuestra Corte Constitucional es y será especialmente activa, hasta el punto en que algunos han llegado a acusarla de actuar como un verdadero colegislador.

Es en la tensión dialéctica entre unidad y diversidad, entre lo nacional y lo

regional, donde se ubica el meollo del asunto de la descentralización y, más generalmente, del ordenamiento territorial. No hay una fórmula única y preestablecida que de la solución. El camino se encuentra en un punto medio entre los extremos del centralismo y del federalismo radical como el que conoció Colombia en el Siglo XIX. Un punto medio, entendido no en la acepción geométrica de equidistancia entre los extremos, sino como síntesis de éstos.

Lo anterior implica que ni la descentralización ni la centralización se deben mitificar o satanizar, pues son sólo medios para alcanzar ciertos fines evaluables, en función de los resultados que permitan lograr. El debate, por consiguiente, no puede volverse “teológico”, como ha sucedido con las privatizaciones y con la apertura económica, para mencionar dos temas de moda.

Vale la pena en este punto resaltar el peligro de caer en la mentalidad del “small is beautiful” que ensalza las pequeñas obras de interés para la comunidad y que ella misma realiza. Son obras importantes, sin duda, pero no son únicas y en ningún caso pueden llevar a la renuncia de los grandes proyectos. El desarrollo no se logra y, en general, un país no se construye por la simple sumatoria de miniproyectos. El localismo, como cualquier aproximación ideológica a la realidad, es inconveniente y puede ser altamente contraproducente para el logro de los propósitos que tenga la sociedad, aún la local y su gobierno. El

interés local muy frecuentemente se logra o protege de manera efectiva en escenarios supralocales. Por consiguiente, así como no todo lo local es bueno, tampoco todo lo central es malo.

Lo dicho amerita la transcripción de lo que en 1946 dijo el entonces presidente del partido Socialdemócrata de Alemania, al referirse a la nueva constitución de su país: que el nuevo Estado alemán fuera tan federal como posible y tan centralista como fuese necesario.

Nunca se puede olvidar que el reordenamiento territorial debe tener como objetivo mayor preservar la unidad y consolidar la solidaridad nacional. Es ese el sentido profundo de la unidad en la diversidad.

7. EL REALISMO DE LOS CONSTITUYENTES DE 1991

Los Constituyentes de 1991 reconocieron la testaruda realidad de nuestra geografía y de nuestra historia, que nos recuerdan que Colombia es una suma de diversidades. Y aceptaron que Bogotá no tiene la capacidad de gobernar sola a ese vasto y variopinto territorio. Un reconocimiento de que las paraestatalidades armadas solo podrán ser vencidas si el Estado es capaz de asomarse a la diversidad regional y a las expectativas insatisfechas que anidan en los municipios.

Reconocieron que la tecnocracia había fallado en su proyecto modernizador y que la política debía recuperar un papel,

una presencia en el debate y manejo de los asuntos públicos, no a través de los moldes clásicos de la democracia representativa, en donde los políticos y los partidos son los actores principales y los ciudadanos se limitan a ser sus animadores y, eventualmente, sus censores. La apuesta política de la Constitución ha sido por la llamada democracia directa o participativa, en donde la intermediación política disminuye sustancialmente y son los ciudadanos quienes asumen directamente la brega con los temas públicos.

Es ya un lugar común afirmar que para lograr esa presencia ciudadana, no hay mejor escenario que el regional y, especialmente, el local. Se pensó, entonces, y hoy vemos que ingenuamente, que por esa vía se acabaría con la corrupción y el clientelismo, que habían corroído la tradicional política de representación. La realidad resultó más compleja y sin negar los impactos positivos que el nuevo marco constitucional ha tenido en términos de airear la política, no se puede ocultar que ésta sigue sumida en una terrible crisis, para la cual no se ha encontrado todavía una salida. Una crisis que nos demuestra, además, que es quijotesco pensar que la democracia representativa pueda ser sustituida por la democracia directa. En el horizonte se destaca una tarea inmensa que nos espera para redefinir lo que tiene que ver con la política, con su concepción y organización, para conciliar o armonizar las expresiones de naturaleza, tanto representativa como directa, de los

procesos democráticos contemporáneos.

Una de las más graves amenazas que hoy tiene el proceso de descentralización es que éste ha alimentado el clientelismo local y regional, no solo en sus expresiones tradicionales sino que ha abierto el camino a lo que algunos analistas llaman el clientelismo armado o la descentralización armada. Para investigadores tan serios, como Alfredo Rangel, ahí se encuentra el punto crítico para definir el conflicto colombiano. Para él es fundamental la cuestión de quién acaba controlando el poder local en el territorio nacional.

8. LOS EMBOLLOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Como bien lo anota Rodrigo Rivera, la nueva Constitución, al trasladar la fuente del poder de la Nación al pueblo, bajó el poder de las cumbres de la entidad teórica y abstracta de la Nación a la llanura de la democracia de participación de la realidad concreta del pueblo. Se abre, entonces, el camino para hacer el tránsito de una democracia de representantes a una de participantes. Por esa vía, obviamente, el poder deja de estar concentrado en el centro para expandirse en el conjunto del territorio colombiano. Ese es el fundamento básico para el alegato de la autonomía de las entidades territoriales, como mandato central del ordenamiento constitucional inaugurado en 1991. Se supera el limitado horizonte de la descentralización administrativa establecida en la carta de 1886.

Estos cambios constitucionales en Colombia son contemporáneos con la ofensiva del llamado neoliberalismo –aunque sería más apropiado denominarlo paleoliberalismo–, que le planteó a los distintos países, como parte de su recetario universal, la descentralización. Del choque entre el mandato constitucional y la moda o imposición de dicho recetario, nace mucha de la confusión reinante en Colombia sobre los asuntos del ordenamiento territorial. Confusión alimentada por indudables ambigüedades e insuficiencias que en este asunto presenta la carta política, pero también por el desarrollo legislativo que se ha hecho de sus artículos, en donde ha primado una lectura neoliberal de nuestra ambigua Constitución.

Con la descentralización, según el modelo del Banco Mundial, se pretende mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, al privatizar y despolitizar las relaciones entre el ciudadano y el Estado, abriéndole espacio a procesos de decisión y de comportamiento asimilables a lo que sucede en el mercado, donde oferentes y demandantes, en este caso de servicios, son múltiples y se relacionan directamente sin mediación de ninguna especie. En contraposición, estarían los procedimientos decisorios de tipo administrativo que, se supone, están mediados por intereses de tipo político.

En esa perspectiva economicista de búsqueda de la asignación racional de medios escasos ante fines múltiples, la democracia es valorada sólo como un

medio para organizar la gestión de los asuntos públicos, en una perspectiva puramente gerencial, circunscrita a la lógica instrumental de la eficiencia en el uso de los recursos económicos disponibles. Se llega a una situación en donde el poder local –potenciado por la descentralización– prácticamente es asimilado al poder popular o, si se quiere, al verdadero poder. Se está en ese aspecto más cerca de afirmaciones políticas con fuerte carga ideológica, que de fríos análisis objetivos.

El fundamento teórico de la propuesta descentralizadora neoliberal es la llamada teoría de la escogencia pública, centrada, como ya se dijo, en aspectos instrumentales, como son los costos y los beneficios de las distintas intervenciones estatales o asignaciones de los recursos públicos. Esta teoría, sin embargo, no hace consideraciones sustantivas en relación con los resultados esperados, expresados estos en términos de valores socialmente compartidos y promovidos, como sería la sostenibilidad, la inclusión y la cohesión social, que fundamentan la equidad.

9. LA REALIDAD POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La propuesta descentralista de corte o inspiración neoliberal busca despolitizar el proceso para volverlo un asunto técnico. La verdad, sin embargo, es otra, pues el objetivo descentralista es reorganizar la estructura y operación del Estado y en general de la sociedad, lo cual va más allá

del simple manejo de los recursos públicos. Se trata de redistribuir o de reubicar los centros de poder y decisión. Estamos, por consiguiente, frente a un tema político, a una cuestión de poder. Como lo ha dicho el ex ministro del Interior, Humberto de la Calle Lombana, “el ordenamiento territorial no es un asunto de técnicos, es un asunto de toma de decisiones políticas y de democracia”.

El fondo del asunto está en definir en manos de quién, en qué instancia, se debe ubicar el poder de decisión, no solo el de ejecución. Se debe discutir, entonces, si se continúa con el esquema de la descentralización administrativa originada en el derecho administrativo francés, donde el centro decide, traslada o transfiere los recursos necesarios, y la entidad territorial –departamento o municipio– se limita a cumplir órdenes, a ejecutar. Es el descentralismo lo que hemos venido consolidando desde 1968 y que los desarrollos de la nueva constitución no han modificado sensiblemente. Ello implica que se mantiene el poder de tutela gubernamental, del gobierno central, sobre departamentos y municipios.

La alternativa a esa situación es la de avanzar hacia la autonomía, donde ya no sólo se descentraliza la ejecución sino también la decisión política. En otras palabras, se pasa de la sola capacidad de gestión administrativa a la capacidad de la decisión política, modificándose no solo las estructuras de administración y ejecución, sino también las de decisión. La auto-

mía es el proceso de empoderamiento de regiones y localidades.

El poder de tutela del centro lo soporta, en el esquema de descentralización administrativa, “la cláusula general de competencia” en cabeza de la autoridad nacional. Como bien lo dice Rodrigo Rivera, ella constituye el eje del poder político. Gracias a esa situación quedan en cabeza de las entidades territoriales solo aquellas competencias que explícita y taxativamente les sean transferidas por el poder central, quedando este con todas las demás. La ubicación de la cláusula general de competencia es un criterio válido para definir la naturaleza del sistema político, centralista o federalista.

Para Colombia, según lo establece la Constitución en su Artículo 1º, el mandato es la construcción de un Estado social de derecho bajo la forma de una república unitaria “con autonomía de sus entidades territoriales”. El camino a seguir lo amojonan las competencias que les serán transferidas a las entidades territoriales para su manejo autónomo. La cláusula general de competencia permanece en manos del gobierno central.

El traslado de esas competencias se puede o no hacer de manera gradual y teniendo o no en cuenta el grado relativo de desarrollo de las correspondientes entidades territoriales, su capacidad efectiva para asumir la responsabilidad que implica la competencia recibida. Sin embargo, uno de los principales obstáculos que ha conocido la descentralización en Colom-

bia es que ésta se ha adelantado de golpe, de espaldas a una concepción, aunque fuera tosca, de proceso. Se pretendió hacer en dos años lo que los franceses, maestros en el tema, hicieron en más de 20 años. El otro obstáculo mayor del proceso en curso, nacido de la ilusión jurídica de la igualdad de los sujetos ante la ley, fue el no valorar las profundas desigualdades, diferencias o heterogeneidades, que existen entre nuestras entidades territoriales y que hacen imposible que puedan al tiempo asumir las mismas responsabilidades. La realidad exige que en este aspecto se trabaje también con un criterio gradualista, que permita un período de nivelación de las capacidades de las diferentes entidades territoriales para asumir sus nuevas responsabilidades y competencias.

10. EL VERDADERO DEBATE ES EL DE LA AUTONOMÍA: UN RÉGIMEN DE COMPETENCIAS PARA FUNDAMENTARLA

Lo decisivo no es si el país se organiza en departamentos o en regiones, sino si las decisiones se siguen tomando fundamentalmente en la capital o si se empiezan a tomar en departamentos y municipios. El asunto está en determinar cuáles temas serán sujetos de la decisión descentralizada y cuáles permanecerán en cabeza de la Nación. Sólo entonces tendría sentido abrir la discusión de si se agotó el modelo departamental, abriéndole el camino al regional o si este puede ser el punto de

apoyo, obviamente fortalecido y reestructurado, para un proceso profundo de reordenamiento territorial.

Cuando se habla de autonomía se habla de competencias para expedir normas, para fijar impuestos y tributos, para decidir sobre el uso de los recursos públicos, para expedir regulaciones sobre diversos aspectos de la vida ciudadana, para garantizar la seguridad ciudadana.

Si se analizan los textos constitucionales y sobretodo sus desarrollos legales, en especial la Ley 60 de 1993, es posible apreciar que no apuntan en la dirección de la autonomía. La razón es sencilla: el tema de las competencias es abordado desde una perspectiva puramente funcionalista y fiscalista, en donde, con el propósito de simplificar, el centro aparece con la función de pensar, el departamento con la de coordinar y el municipio con la de ejecutar. Esta división funcionalista se mantiene, independientemente de la naturaleza de la actividad.

Esa distribución o asignación de competencias deja de lado una realidad de a bulto y es que en una estrategia de autonomía en los distintos niveles –nacional, intermedio y local- se piensa, se coordina y se ejecuta. La diferencia entre unos y otros está es en la naturaleza de los asuntos que tramitan las distintas instancias estatales.

A manera de ejemplo, se podría establecer que en el nivel local-municipal se deben ubicar aquellos asuntos que tienen que ver inmediata y directamente con la vida de los ciudadanos: servicios públicos,

educación básica, salud preventiva y atención de primer nivel, saneamiento ambiental, medio ambiente sano, espacio público, entre otros.

En la instancia intermedia –la más difícil de acotar en sus competencias– se podrían situar aquellos asuntos que propenden por el enriquecimiento y cualificación de la vida personal y social de los ciudadanos, y por el fortalecimiento de la capacidad productiva de la economía regional, de su competitividad sistémica. Es el ámbito de las políticas “meso”, que apenas ahora empieza a ser explorado y valorado en el análisis social y en el diseño de las políticas públicas: políticas culturales y de identidad, educación superior tanto tecnológica como universitaria, formación y capacitación de docentes, ciencia y tecnología, preservación y aprovechamiento racional del ecosistema, atención hospitalaria especializada, obras de infraestructura de impacto regional, fomento a la inversión y a la modernización productiva, las cuales tienen capacidad para generar condiciones de creciente competitividad sistémica del conjunto regional.

En el ámbito nacional quedarían ubicados aquellos asuntos que atañen al conjunto del territorio y de la población, a las relaciones entre las regiones y con los otros países: seguridad nacional, relaciones internacionales, política macroeconómica, justicia, política general de comercio exterior, investigación básica, coordinación de la acción de solidaridad interregional,

planeación y financiación del desarrollo nacional, supervisión y regulación de los servicios públicos por parte de ejecutores privados.

A la Constitución de 1991 le faltó establecer el pacto fiscal entre los ciudadanos y el Estado para definir las reglas del juego sobre el pago y aplicación de los impuestos. Ese pacto debe establecer todo lo referente a la tributación territorial, establecida a partir de criterios técnicos que permitan definir el ámbito óptimo para radicar y administrar los distintos impuestos. Hay impuestos propios del ámbito nacional, otros del departamental y otros, finalmente, del local. Avances en la autonomía fiscal no pueden, en ningún caso, comprometer la necesaria solidaridad interregional para combatir las muy marcadas desigualdades existentes en el desarrollo de las regiones. Esto exige una acción diferencial de presencia y apoyo del Estado central en el desarrollo regional, con recursos aportados por el conjunto de la nación.

En el tema de las regalías, que son los recursos más abundantes y más fácilmente disponibles para financiar el desarrollo regional, el espíritu del constituyente ha sido burlado por el legislador, pues la operación del Fondo Nacional de Regalías ha llevado a la atomización y clientelización de esos preciosos dineros. Esta realidad compromete, como pocas, las posibilidades de desarrollo regional en el país. Ello se ve agravado por la orientación sectorial y por proyectos que tienen tanto la ley orgánica de presupuesto como la de planea-

ción, que le cierran la puerta a planes territoriales de desarrollo integral adelantados en el tiempo.

11. LA DESCENTRALIZACIÓN DEMANDA Y FACILITA UNA NUEVA POLÍTICA

El mandato constitucional de construir una república unitaria con autonomía de sus entidades territoriales, le coloca una enorme presión al sistema político y de representación. Para que la descentralización, sobre todo la política, funcione adecuadamente, se requiere que se abran los espacios de acción y de representación ciudadana, que permitan “acercar el gobierno a los ciudadanos” y comprometerlos con la decisión y la gestión pública. Como propósito es impecable y absolutamente necesario, pues si algo ha envilecido a la política en Colombia y agravado la crisis nacional, es el desinterés ciudadano con los temas públicos y el rechazo a todo aquello que siquiera suene a política.

La Constitución de 1991 le abrió un espacio importante al desarrollo de la llamada democracia directa o participativa, como fundamento del componente político de la descentralización. Estableció la obligación de conciliar la democracia representativa con la participativa. Con ello reconoció que lo estatal ya no tiene el monopolio de lo público –que lo público no estatal es una realidad en ascenso– y que por consiguiente la política ya no monopoliza la presencia ciudadana en el te-

rreno de lo público y que el político ya no es el vocero y agente exclusivo de los intereses ciudadanos. Esa es, por lo demás, una revolución en la política contemporánea y no solo colombiana, que le impone un desafío de cambio profundo a los partidos y a la concepción misma de la política y de la acción ciudadana.

La descentralización se debería volver una escuela práctica de ciudadanía y el camino para que los ciudadanos avancen hacia los escenarios de la decisión y gestión pública. En lo político, la Constitución le abre el camino a nuevas expresiones políticas, más allá de los partidos tradicionales que, en buena medida, tendrán como responsabilidad histórica, encausar las energías ciudadanas desatadas por el proceso descentralizador.

12. LA CONSTITUCIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN NO CAMBIAN LA POLÍTICA

La realidad ha sido otra hasta el momento. La descentralización no ha logrado incidir fundamentalmente en la política y en su gigantesca crisis. Más bien ésta ha comprometido la suerte misma de la descentralización. Los llamados independientes, que se vieron bendecidos por la nueva constitución, no han logrado superar su atomización y, en vez de avanzar hacia la estructuración de verdaderas opciones alternativas y viables, poco a poco se sumergen en los personalismos, los protagonismos y hasta en el clientelismo que no por

cambiar de banderas, cambia de naturaleza. Ellos tampoco han transformado la política tradicional y más bien ella los ha cambiado. El reino de las microempresas electorales extiende sus territorios y dominios hacia el continente de los independientes. No en vano en los recientes debates parlamentarios sobre la reforma política —mejor sería hablar de reforma electoral— los independientes de manera mayoritaria se opusieron a ella.

El hecho rotundo es que hoy la Constitución de 1991 está huérfana de apoyo político y sujeta a los embates y zarpazos de la política tradicional. Ello supone que la descentralización igualmente está sin un doliente político desinteresado. Esto ha llevado a que sus resultados estén lejos de lo esperado. Sí, sin duda hoy hay más alcaldes cívicos pero habría que ver cuantos de ellos no son simplemente el producto de alianzas electorales que no tienen ni la pretensión ni la capacidad de transformar la política. Por esta razón, la descentralización no logra trascender la acción envolvente de la política clientelizada de las maquinarias. No se debe olvidar que el poderío de ellas se ejerce plenamente en los escenarios locales y regionales. No existen maquinarias nacionales, solo confederaciones de maquinarias locales. Por eso el constituyente estableció la circunscripción nacional para el Senado, como escenario electoral para conformar un cuerpo de representación ciudadana más libre de presiones e intereses particulares. Otra tarea del constituyente que no se ha cumplido.

Como se puede apreciar, la situación presente es bien compleja y compromete la suerte futura de la descentralización. En buena medida el entrabe es de tipo político, pues los cambios que en ese campo debía inducir la descentralización no han cristalizado, convirtiéndose esa situación en su amenaza mayor.

La descentralización requiere claridad en sus propósitos y normas, que la ley orgánica de ordenamiento territorial puede suministrar. En ella, el tema de la autonomía y el de la entidad intermedia es central. Pero mientras que el ordenamiento territorial no se aborde conjuntamente con la reforma política, se corre el riesgo de que los nuevos arreglos institucionales sean ocupados por las viejas prácticas políticas, con lo cual acabarán desnaturalizados. La tarea no es sencilla y no se resuelve con alguna decisión milagrosa. Implica una acción consistente y sistemática para que el espíritu de 1991 sea finalmente una realidad y tengamos en Colombia un Estado Social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Una tarea política que debe traer el cambio de la política.