

COLOMBIA

Contenido

1. Contexto político y social del país
2. Procesos de descentralización
 - 2.1 Balance de la descentralización
 - 2.2 Retos para la descentralización
3. Participación
 - 3.1 Recomendaciones

1. Contexto político y social del país

El conflicto armado de los últimos cuarenta años en Colombia ha modelado la fisonomía de las relaciones políticas y de la situación de la economía interna, produciendo fuertes restricciones a la participación democrática, la efectividad de los derechos humanos y la calidad de vida de la población, además de crear las condiciones para la imposición de políticas de defensa y seguridad nacional que debilitan la soberanía del país. Los procesos de paz, por su misma prolongación, suscitan incertidumbre y desconfianza y dan vuelo al espíritu de desencanto ciudadano con la política y los políticos y con el talante negociador.

Fragilidad y volatilidad podrían describir adecuadamente las políticas de paz que, desde 1982, se han iniciado periódicamente, con la inauguración de cada uno de los seis presidentes, tres liberales, dos conservadores y este último de independiente aunque de corte autoritario, que en si mismo es una combinación de las dos fuerzas políticas mencionadas y que se auto proclama uribista.

La trayectoria podría ser más o menos así: luego de un optimismo inaugural, entre el primero y segundo año de gobierno empiezan a percibirse síntomas de que las condiciones iniciales han cambiado, siendo reemplazadas por tirantez y acusaciones de parte y parte debido a serias dificultades en la negociación. Ninguno de los últimos seis gobiernos ha conseguido armar políticas de paz que tengan consensualidad, eficacia, coherencia y continuidad.. Si consideramos el caso de los pactos de 1990-91 y de abril-junio de 1994, que protocolizaron la desmovilización de importantes contingentes guerrilleros, ¿por qué el resultado, fue a la postre, tan limitado? Además de los procesos de paz iniciados entre 1994-1998 que cayeron en una sin salida por la crisis de legitimidad política del gobierno de Samper, el gran fracaso en el que terminó el proceso iniciado por Andrés Pastrana y en la actualidad, el cambio de perspectiva que le ha dado el Presidente Uribe Vélez donde las conversaciones de paz tienen cada vez más el carácter de proceso secreto y de radicalidad en el uso de la fuerza, el panorama es bastante preocupante. Para tratar de responder a estas preguntas tan delicadas demos una ojeada a los procesos recientes y a la actitud de los distintos actores involucrados en el conflicto colombiano.

Tres elementos claves

La transformación de la guerrilla en movimientos políticos legales requiere, en primera instancia, a) que el liderazgo insurgente perciba que la oferta gubernamental representa una mejoría indiscutible de status político en relación con la posición presente y b) que las fuerzas políticas y sociales reconozcan la validez de la oferta.

La segunda característica de los procesos es que aparecen como si fueran eminentemente presidenciales, quedan amarrados al ciclo y a las prácticas personalistas de la política colombiana. De esta manera la "paz", ha devenido en una rutina más de las prácticas político-electorales y hace parte del arsenal retórico corriente del gobierno, de la llamada sociedad civil y de las guerrillas. Este carácter presidencialista ha expuesto la fragmentación estatal y política, razón por la que debe ajustarse permanentemente a un cuadro faccional enredado e incierto, puesto que los presidentes y el círculo de consejeros, apremiados por el tiempo, terminan aceptando que lo esencial de los procesos consiste en infundirles forma y ritmo sin que importe qué dirección tomen o qué legado dejen al próximo gobierno. Las negociaciones, bastante apegadas a los apremios de la coyuntura, van desovillando día a día hilos que nadie logra anticipar.

La indeterminación de agenda y cronograma de la negociación como sucede ahora con los paramilitares, lleva en últimas a que la iniciativa política efectiva de la operación esté más en el campo de las autodefensas que del propio gobierno. Ante la imprecisión de los procesos, juega moviéndose de lo sustantivo a lo procedimental o viceversa, de suerte que siempre haya sobre el tapete algún tema que debe ser aclarado. Los diálogos no han conseguido crear un campo común de significados sobre qué se entiende por "solución política del conflicto armado" y menos en estos momentos por proceso de paz. En estas condiciones se diluye el objetivo central: que las formaciones armadas se conviertan en movimientos políticos legales. Esto pasó a segundo plano puesto que el paramilitarismo, respaldado en la misma retórica del Estado y de sectores sociales, religiosos y políticos, redefine el modelo de paz como un medio de hacer reformas a favor propio con la idea de imponer un modelo de perdón y olvido, antes que el de verdad, justicia y reparación. Por lo tanto, las políticas de paz resultan altamente conflictivas en el sentido de que se han convertido en un campo más de la competencia por la distribución del poder dentro del sistema.

Se puede llegar a afirmar que las negociaciones actuales favorecen un modelo de "paz televisada" que por un lado pregonan la guerra y por el otro, la desmovilización de los grupos paramilitares. En el fondo del problema queda la duda sobre, ¿Cómo conciliar un proceso de paz y reinserción de los paramilitares con la política norteamericana antidrogas que trae adosado un importante componente militar? En igual medida, queda la duda sobre las verdaderas posibilidades que existen de abrir un nuevo proceso de paz con la guerrilla con un gobierno que como el de Álvaro Uribe, insiste en una salida de fuerza al conflicto armado, que se empeña en ver a la insurgencia como grupos terroristas con los que no hay posibilidad de negociar a menos que sea bajo la figura de la desmovilización, de otro lado; la postura cada vez más intransigente y feroz de la guerrilla que sigue persistiendo en una estrategia de grandes zonas de despeje para reactivar el proceso de paz y a veces tan solo para negociar acuerdos humanitarios nimios.

No se debe olvidar que los procesos de paz en el país surtidos desde los años ochentas se han caracterizado porque en ellos únicamente han tomado parte la dirigencia de la insurgencia armada (en este gobierno la dirigencia paramilitar) y los representantes del gobierno, presentándose una ausencia notable de la sociedad civil lo que en parte se debe tanto a la particular concepción de la paz de los protagonistas como a la debilidad manifiesta de las organizaciones y movimientos sociales para posicionarse políticamente dentro de ellos y, en segunda medida, han girado al rededor de la desmovilización de los grupos guerrilleros y de la concesión de algunas prerrogativas de tipo político y social para los miembros de estos grupos, sin

consolidar reformas sociales importantes en las regiones geográficas donde han operado.

Los actores y su posiciones

Un recuento de las políticas los procesos de paz a partir de los años ochenta remite a las sucesivas crisis del sistema político colombiano. Las posturas de las FARC y del ELN dentro de las conversaciones de paz han buscado evitar que éstas se circunscriban estrictamente al tema de las condiciones de inserción de los guerrilleros y, por el lado de los gobiernos, se ha notado una tendencia a quitarle alcance a los temas de discusión sobre reformas políticas y socioeconómicas, situación que ha ocasionado continuas dificultades de los diálogos y de la negociación.

Por ello lo más importante a la hora de interpretar el carácter endémico del conflicto armado en el país y las carencias de las políticas de paz, es la persistencia de los factores que causan el conflicto como es el caso de la cuestión agraria. La propiedad rural no se ha democratizado sino que por el contrario fenómenos como el narcotráfico y la disputa territorial entre los actores armados, que tiene como consecuencia el desplazamiento forzado de población civil, ha concentrado la propiedad; estas dinámicas a las que se suman la apertura económica acabaron por agravar la situación agraria al arruinar la producción interna y obligar a la importación de alimentos.

Las FARC y el ELN desarrollan su propia doctrina política y militar. De estas organizaciones debemos prestar menos atención a la ideología explícita y más a la cultura política y comportamientos derivados. Una cultura que combina el clientelismo de la tradición política rural colombiana, con el jacobinismo, en la variante estaliniana en el caso de las FARC y guevarista en el caso del ELN. Por su parte, estas guerrillas que lo saben, apuestan a gobiernos débiles en el contexto de un Estado débil. Por eso no negocian su reincorporación a la vida civil y política sino a condición de llegar a acuerdos en firme sobre las llamadas reformas de estructura.

Quedan algunos interrogantes serios que deben resolverse en este proceso de construcción de la paz: el tema de las autodefensas que tratan de posicionarse al interior de la sociedad como actor político y que en la actualidad es al parecer el único proceso de paz que se lleva en firme al amparo del Alto Comisionado para la Paz Luis Carlos Restrepo y bajo la tutela directa del presidente Uribe¹, en todo caso cualquier proceso de reconciliación deberá encontrar una salida para este tercer actor. El nuevo

¹ El presidente de Colombia Álvaro Uribe ha centrado su apuesta política de paz principalmente en la “seguridad democrática”, que sintetiza su visión de la autoridad como eje rector del proceso, entre los puntos que vale la pena reseñar están: la ampliación del poder de las fuerzas militares inclusive hacia espacios donde las autoridades civiles han tenido históricamente el poder político y social, la creación de las zonas de rehabilitación y consolidación, en las que se restringe la libertad de movilización y algunos derechos civiles y políticos, además de la posibilidad de inmiscuirse de manera directa en la vida pública y privada de los ciudadanos. Proyecto que se ha centrado en la posibilidad de un estatuto antiterrorista, que por el momento ha sido rechazado por la Corte constitucional, pero sigue adelante en las discusiones del congreso.

¹ El Tiempo. Abril 23 de 2003. www.eltiempo.com

escenario internacional dentro del cual la lucha contra el terrorismo ocupa un lugar central dentro de la agenda norteamericana: ¿cómo asumirá la comunidad internacional una negociación con la insurgencia armada colombiana?

En cuanto al Estado, se puede deducir a partir de su comportamiento histórico frente a los procesos de paz, que su posición siempre ha sido ambigua, por que mientras un sector del Estado se especializa en la negociación, otro sector propugna por imponer una legislación de excepción, de mayores poderes de emergencia y de restricción para contener a los enemigos internos, buscando con esta lógica salidas de fuerza para el conflicto. La verdad es que los procesos de paz hasta ahora han sido muy precarios en la provisión de soluciones estructurales a los problemas sociales del país. El componente social actual se reservó para planes de recuperación de las áreas geográficas con preeminencia de los paramilitares que participaran en las negociaciones, sin afectar núcleos mayores más allá de sus zonas de influencia, como se está demostrando en estos momentos en Santa Fe de Railito en el departamento de Córdoba con los acuerdos de desmovilización que se discuten entre gobierno y la cúpula central de las autodefensas.

Otra incoherencia de los procesos de diálogo y negociación acaecidos en las dos últimas décadas es la “paz parcelada”. Es decir, mientras la guerra continúa frente a unas organizaciones guerrilleras simultáneamente se negocia con los paramilitares. En tanto que se hacen esfuerzos para concretar acuerdos y aperturas con los grupos con los que se negocia para incentivar su inserción individual a la vida política, por otro lado, se adoptan legislaciones de orden público, se recortan garantías fundamentales para los enemigos del establecimiento (justicia regional o especializada) y se intensifica la guerra. Además de estos dos componentes de la política de seguridad democrática del gobierno, se debe mencionar los temas de los informantes y los soldados campesinos asociados de igual manera al tema de la guerra. De manera directa se involucra a los civiles en el conflicto armado.

Uribe y la gobernabilidad

El presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez ya lleva dos años en el ejercicio del poder. En su favor, se puede afirmar que ha intentado cumplir su programa de gobierno, sobre todo en materia de seguridad democrática, reestructuración del Estado, promoción a profundidad de el modelo neoliberal, apoyo logístico y financiero del “Plan Colombia” ahora denominado “Iniciativa Regional Andina” con respecto a lo regional –entendida este como el territorio ocupado por Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia- y “Plan Patriota” cuando se trata de las acciones militares emprendidas para derrotar las guerrillas nacionales y particularmente las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).

Sin embargo, dicho programa ha traído inherente a su desarrollo algunas consecuencias preocupantes para el devenir sobre la resolución política del conflicto social y armado del país, entre las que cabe señalar: el cambio de perspectiva sobre la manera de resolver la confrontación armada tanto con la guerrilla como con los paramilitares, de manera diferencial en donde el papel de los diálogos y conversaciones de paz tienen cada vez más el carácter de proceso secreto, teniendo como sustentación de fondo la radicalidad en el uso de la fuerza, la pérdida de peso y legitimidad de los instrumentos constitucionales del Estado Social de Derecho, los recortes fundamentales de los Derechos civiles y Políticos, el crecimiento desmesurado del gasto militar y la cada vez más pobre inversión en lo social.

En igual medida, la administración de gobierno ha implementado ya buena parte de su proyecto económico, político, social y militar. Puede observarse cómo el propósito de la política económica se concentra en la política de seguridad democrática, definida para lograr simultáneamente tres propósitos: crecimiento económico, prosperidad social y gobernabilidad democrática.

Es así como las configuraciones de la política económica podemos encontrarla en los siguientes puntos: acuerdo extendido FMI 2002, el Referendo (que hasta ahora ha sido el descalabro político más grande que ha tenido este gobierno, ya que fue derrotado por votación popular en una agenda que proponía 18 puntos, en los que tan solo en uno de los mismos se logró el coeficiente mínimo necesario pero en conjunto no fue aprobado por no haber alcanzado los mínimos de votación para su implementación²), Plan Nacional de Desarrollo, las Negociaciones del ALCA y el inicio de el tratado de libre comercio (TLC), con sus consecuentes y previsible resultados en cuanto al aumento de la pobreza, la mayor concentración de riqueza, la pérdida de la capacidad económica sobre todo de la clase media y la muy posible quiebra de la pequeña y mediana industria que aún queda en el país. Se puede afirmar que los esfuerzos se concentran entonces, en el proceso de ‘ajuste fiscal’, que intentan asegurar el pago de la deuda, la financiación de la guerra y la estabilidad macroeconómica al mismo tiempo, en tal sentido este proceso es pieza clave en la política de seguridad democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Uribe Vélez, en política económica y social profundiza la aplicación del modelo neoliberal y de los compromisos con el Fondo Monetario Internacional, lo que en materia de políticas públicas para el ejercicio de los DESC, significa recorte del gasto público y focalización del mismo en los más pobres, privatización y concesión en la prestación de los servicios sociales, conversión de los bienes públicos universales en mercancías a los que se accede como en cualquier mercado por el libre juego de la oferta y la demanda; mayores recortes en la política agraria, sin que se mencione siquiera la posibilidad de una reforma agraria, entre otros aspectos, prevén efectos regresivos sobre la garantía de derechos sociales y la calidad de vida de los colombianos.

Esta situación ha influenciado directamente sobre la actitud política de las organizaciones de la sociedad civil de Colombia, que en cierta medida tuvo que readecuar sus estrategias de intervención, que pasaron de la búsqueda de un pacto social para construir un tipo de paz integral, hacia una posición reactiva por la defensa de la Democracia. Efectos que en cierta medida, han dejado entrever la falta de visión y de orientación política del movimiento social por la paz en el país.

La lógica imperante que tiene que ver con las salidas de fuerza y desconocimiento de los derechos adquiridos por parte de los ciudadanos y ciudadanas, no ha tenido un

² **URIBE Y EL REFERENDO** El 25 de octubre del 2003 se realizó el referendo promovido por el Ejecutivo, dicho referendo tenía dieciocho preguntas en torno a aspectos políticos, laborales y fiscales. En el fondo el referendo buscaba la profundizar el modelo neoliberal y la ratificación del poder presidencial. Con el referendo se promovía realizar ajustes en la Constitución Política de 1991, entre las acciones las cuales estaban la congelación de los gastos de funcionamiento en todo el aparato del Estado, tanto en el nivel central, como en el descentralizado y el congelamiento por dos años del salario de los empleados públicos superiores a dos salarios mínimos legales. Fondos que estarían destinados para cubrir la deuda interna y externa.

Fuente: El referendo fracasa y el gobierno hizo crisis. Ver: El nuevo mapa político: El Referendo y las elecciones regionales y municipales. Pedro Santana. Revista Foro. Bogotá, D.C. Colombia. Diciembre 2003 – enero 2004.

análisis relevante por parte de la sociedad civil, dejando como consecuencia la sensación de que se comparte con el gobierno su tratamiento autoritario frente a los problemas que tiene el país. Lo que de fondo significa la pérdida de matices diferenciales frente a la solución de los problemas y de paso, facilita la señalización como colaboradores con los grupos armados a aquellas organizaciones que plantean soluciones distintas a las del gobierno.

Sin embargo y pese a esta atmósfera adversa y de politización en donde convergen los problemas centrales del país: la militarización de la vida civil; las reformas económicas estructurales; la radicalización del conflicto social y armado; la corrupción y uno de los más importantes el desplazamiento³, las organizaciones sociales y sus líderes continúan buscando y creando espacios institucionales e interorganizativos que les permitan presentar sus propuestas. Actualmente la Pastoral Social de la diócesis Mocoa, lo mismo la de Barranca y el Magdalena Medio, las organizaciones del Oriente Antioqueño, las comunidades de paz del Urabá y las organizaciones de afros del Chocó, la regional putumayense de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, la Federaciones Departamentales de Desplazados, las organizaciones firmantes de los Pactos Sociales y la Organizaciones Indígenas (especialmente las del Cauca, pero también las de Antioquia y la Guajira) como se demostró recientemente con la gran movilización realizada por este movimiento denominado “Minga por la Vida” que convocó a más de 70000 aborígenes, esta vez no para exigir el cumplimiento a pactos siempre incumplidos, sino para reivindicar el derecho a la vida, a ser escuchados, en favor de su libertad y autonomía, además en contra de las reformas constitucionales que pueden afectar su territorio con la idea de patentar su medio ambiente y la biodiversidad de sus territorios. De otro lado el movimiento de Mujeres y los nuevos movimientos de gays y lesbianas hacen que sus demandas al igual que el conjunto de las de los otros sectores sociales de todo el país, sean una oportunidad política para la formulación de alternativas de futuro para las regiones y el país en general.

2 . Procesos de descentralización

El proceso de descentralización en Colombia fue uno de los primeros de Latinoamérica y hace parte “de las tendencias descentralizadoras en la mayoría de los países del hemisferio occidental que parece estar asociado al excesivo centralismo que caracterizó el modelo de desarrollo económico y social que se impuso desde la posguerra”⁴, sus inicios en el país se dieron a mediados de la década de los ochenta, en principio como una reacción necesaria frente a los postulados hasta en ese momento vigentes de la constitución centralista de 1886, la cual no le daba margen de

³ Los desplazados en el país se calculan en unos tres millones de personas, como lo señalan la Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES) y UNICEF Colombia en sus últimos informes. www.codhes.org.co que se distancia de las cifras ofrecidas por el gobierno nacional que no alcanzan el millón y medio de habitantes. Ver también el estupendo informe elaborado por el PNUD para Colombia. Conflicto, Callejón con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia 2003. en donde no solamente se trata este tema sino además se sugiere como lo dice el título del mismo que este país tiene salidas, siempre y cuando se recompongan los problemas de índole social y especialmente la defensa de los Derechos Humanos.

⁴ Un estudio interesante sobre este aspecto en Colombia se puede encontrar en: Dugas, Jhon, Ocampo, Angélica, Orjuela Luís y Ruiz, Germán. Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal. Universidad De los Andes, 1992.

acción, autonomía y proposición a los departamentos (provincias) ni a las autoridades locales, ni mucho menos a la ciudadanía en general.

En verdad, se necesitaba recobrar la autoridad que se había perdido con las prácticas politiqueras y gamonalistas de las élites urbanas -especialmente las rurales- que se habían consagrado con el centralismo impulsado desde el siglo XIX. Es decir, que las funciones que la nación demandaba en materia de gobernabilidad, democracia, modernidad y participación eran inaplazables, en el fondo se trataba de reconstruir la legitimidad del Estado y esos primeros pasos se dieron desde 1986 y se ratificaron en la constitución de 1991, en donde se consagraba a Colombia como un estado social de derecho.

Esta descentralización estuvo orientada a fortalecer a los municipios, más que a los niveles departamentales, estableciendo diversos canales de participación, como estrategia para enfrentar la violencia política y el conflicto armado.

Tres fases de la descentralización en Colombia⁵:

a) Descentralización y apertura política

El centralismo había originado un gran descontento entre la población, especialmente la de las regiones y municipios, que para cualquier iniciativa, obra o acción debían contar con la maquinaria política manejada desde Bogotá. Las señales más palpables de esta inconformidad, fueron expresadas en la cada vez mayor movilización social que se expresaba en los paros cívicos, movimientos comunales, locales y que estaban en pro de un nuevo tipo de Estado.

Antes de la constituyente de 1991, se habían dado cambios que reformaban la constitución anterior, en el año de 1986 se dieron algunos de los cambios más importantes sobre todo los que tenían que ver con las administraciones municipales a quienes se les regresaron un conjunto importante de competencias en aspectos importantes como: el manejo del agua potable, la educación y la salud (mantenimiento de infraestructura), el deporte, la asistencia técnica agropecuaria, la adjudicación de baldíos; el desarrollo rural integrado, la seguridad alimentaria, la adecuación de terrenos urbanos; la vivienda popular, la construcción, conservación y operación de algunos puertos fluviales; la construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano; la regulación del transporte urbano y la atención a grupos vulnerables (niños y ancianos).

La idea era fortalecer los fiscos municipales, tanto en materia de ingresos propios como de transferencias. Además, se introdujeron una serie de mecanismos e instancias de participación política y ciudadana -la elección de alcaldes, la consulta municipal, las Juntas Administradoras Locales, la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios- la presentación de proyectos de ordenanza y de acuerdo por parte de los ciudadanos (denominada **iniciativa popular**), la participación de los usuarios de los servicios públicos en la gestión y fiscalización de las empresas estatales encargadas de su prestación; la prohibición a los no residentes en los respectivos municipios de participar en las votaciones en que se decidan asuntos de índole local; la separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las departamentales y municipales y un mecanismo que tan solo ha sido utilizado exitosamente en el municipio de Mogotes (Departamento de

⁵ *Colombia ¿Regreso a un: Esquema Centralista?*. Fabio Velásquez. Colombia 2004.

Santander) la adopción del **voto programático** que permite y facilita la revocatoria del mandato a gobernadores alcaldes. Se creaba de esta manera un marco normativo e institucional que supuestamente permitiría modificar sustancialmente las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos. De esta forma, no sólo se replantearon las relaciones entre los entes territoriales y el gobierno nacional, sino que se introdujeron instrumentos de democratización de la gestión local.

b. Descentralización y apertura económica

Muy pronto esta reforma se encontró con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla, lo que fue recogido en la redacción de la Carta Política de 1991. La nueva Constitución modificó substancialmente la estructura del Estado colombiano, definiendo en nuevos términos su función social (Estado Social de Derecho), profundizando la apuesta en la medida de la descentralización (fortalecimiento fiscal de los municipios, elección de gobernadores, creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas) y elevando a rango constitucional la participación ciudadana en la gestión pública.

Ahora bien, la descentralización planteada en el papel, en la realidad y en la práctica tienen unos obstáculos que desde la apertura económica iniciada en el gobierno del presidente Cesar Gaviria hasta el actual de Uribe, no se han podido resolver: en primer lugar, la adecuación de la infraestructura, la necesaria modernización de los servicios para agilizar la importación y la exportación de productos agrícolas e industriales, la puesta a punto de los puertos y bodegas, el sistema vial, aeroportuario y fluvial. Todo estos aspectos tienen que ver con la inversión fiscal de los municipios y su correspondiente participación con el Estado central, lo que se sigue manejando como botín político, en donde esta vez ya no se hace tan fuerte el clientelismo político regional sino el clientelismo central del gobierno, que “amarra” su participación a los escenarios locales en la medida que las regiones respondan positivamente a las propuestas impulsadas desde el ejecutivo. Así la dinámica de apertura se vuelve perversa con respecto a la descentralización, porque se invierte más y de manera diferencial en las regiones que responden más a los intereses centrales, dejando de lado aquellas que no le representan beneficios al gobierno de turno.

En segundo lugar, el interés de los gobiernos e inversionistas extranjeros y algunos nacionales, representados especialmente por las empresas privadas que focalizan sus expectativas en los llamados macroproyectos, que están ubicados básicamente en las regiones más ricas en biodiversidad, recursos naturales renovables y no, en donde usualmente están localizadas las comunidades con mayor debilidad en la estructura política, social y económica y, donde se necesita más inversión en lo social, autonomía y condiciones para su sustentabilidad. Esta situación vuelve frágiles a estas comunidades locales y regionales a la luz de la descentralización –tal y como está planteada- por qué pasan a ser dependientes de regiones más ricas y autónomas, como es el caso entre el Chocó y Antioquia, o peor aún, pasan a ser blanco de las empresas multinacionales quienes finalmente terminan decidiendo hacia donde debe ir dirigida la inversión, que en la mayoría de los casos se hace en beneficio de las propias empresas en desmedro de las comunidades y regiones.

c. La descentralización como “problema” fiscal

Este es el cuello de botella de la descentralización en Colombia, esta nueva fase cuyo rasgo principal ha sido la tensión entre el gobierno central, los departamentos y los municipios a fin de lograr las metas del ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional y la banca internacional. La tensión se centra en la cuestión de las finanzas

municipales y concretamente, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación.

Para lograr sus objetivos el gobierno realizó una serie de reformas que promovían la austeridad del gasto de municipios y departamentos, modificándose el régimen de transferencias y estableciendo topes en los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, definiéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios. Si bien esto ha producido una recuperación de las finanzas municipales⁶, las cuales comienzan a mostrar una situación un poco más favorable; se ha dado un importante recorte en los recursos de inversión social, especialmente en los municipios más pequeños.

El Presidente Álvaro Uribe ha seguido la misma línea de conducta de sus antecesores Samper y Pastrana, en el tema de descentralización propone a los municipios y departamentos una conducta austera en su administración y la búsqueda de mecanismos que permitan reducir costos sin afectar la eficacia de las políticas públicas. Consecuente con sus planteamientos, Uribe señaló la necesidad de profundizar las reformas en el referendo, donde no obtuvo el apoyo deseado. Sin embargo, a pesar de este fracaso Uribe mantiene su propuesta y actualmente viene convocado a un consenso nacional sobre las reformas.

Otro problema interesante en cuanto a la descentralización fiscal es la limitación de recursos a disposición de las entidades territoriales –departamentos y municipios- para el cumplimiento de sus responsabilidades. El ejemplo actual es el nivel de endeudamiento insostenible que tiene algunos departamentos (verbigracia, el departamento del Valle del Cauca) y algunos municipios, que no pueden invertir ni en salud, infraestructura, modernización urbana, educación, etc. por la gran cantidad de deudas adquiridas que están sin pagar, además de los escasos fondos que tienen estas entidades, lo que los supedita a tener que hacer lobby con el gobierno central para que les facilite estos recursos y los someta a sus propias políticas de reestructuración, lo que en el fondo significa depender aún más del Estado central y así se hace inviable lo que se necesitaba con la descentralización.

2. 1 Balance de la descentralización⁷

En primer lugar, se ha pasado de una euforia inicial -en la que se pensaba que con la descentralización se podría conseguir un mayor equilibrio en las regiones con respecto a la inversión y al gasto de lo público- a un estado de descontento y en cierta manera de marginación en los temas más claves para los municipios y las gobernaciones como la educación, la salud, el desarrollo y la consolidación de la democracia participativa e incluyente. Sin embargo, se puede señalar a favor que los instrumentos y herramientas de la descentralización están diseñados-aunque hay que mejorarlos- y son un capital social que se puede invertir si se les da buen uso de la mano de un trabajo importante de divulgación, para que la ciudadanía pueda participar y hacerlos valer.

⁶ Velásquez, Fabio señala en su artículo que en ese momento de definiciones los municipios y departamentos tenían déficit, producido principalmente por los altos niveles de endeudamiento interno y externo, por el gasto excesivo en democracia y por la corrupción.

⁷ Algunos apartados de este balance tiene con base el estudio de: Velásquez, Fabio. Colombia: *¿De Regreso a un Esquema Centralista?*. El artículo recoge el estudio (1999-2000) de balance de la descentralización elaborado por el Departamento de Planeación, con el apoyo de la GTZ

En segundo lugar, a pesar del discurso descentralista de los últimos años, no se ha logrado redistribuir equitativamente el ingreso público nacional. Por ejemplo, los departamentos no han mejorado su situación fiscal por que en la constitución de 1991 (A pesar de muchos cambios favorables que ha impulsado en la vida pública con el Estado social de Derecho) no se tuvo previsto nada con relación los ingresos de estos entes territoriales sobre situado fiscal y quedaron sujetos a la interpretación y aplicación que de ellas hagan el ejecutivo y el Legislativo cada vez que deban preparar y aprobar el presupuesto nacional. Es decir, sujetas a la voluntad política del gobierno y del congreso de turno, instancias tradicionalmente más inclinadas a "favorecer" las que consideran son necesidades nacionales, en perjuicio de las que tiene la olvidada provincia.

Finalmente, se debe tener en cuenta que con la descentralización y la interpretación que existe desde el gobierno sobre la misma, se concibe equívocamente como una forma de privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia, con el consabido control del proceso desde el nivel central. Esta situación ha traído graves repercusiones para las administraciones municipales y departamentales en rubros importantes para la ciudadanía como:

a. La prestación de los servicios públicos

La acción de la mayoría de los municipios se ha concentrado en tres campos fundamentales: la educación, la salud y el agua potable, cuya financiación, especialmente en ciudades intermedias y municipios pequeños, depende mayoritariamente de las transferencias del gobierno central a los entes territoriales. De manera esquemática se puede señalar que:

- En materia de educación durante la década del 90 la cobertura en educación primaria y secundaria aumentó, aunque la calidad de la misma bajó sustancialmente, masificando por encima de la calidad y además, cediendo a los entes privados la administración de los recursos educativos, como por ejemplo, las concesiones a colegios privados de los nuevos cupos escolares que se subsidian por el Estado, dejando de invertir en infraestructura y desmedro de la planta de maestros.
- En materia de salud, entre 1993 y 1997 el porcentaje de población afiliada a algún sistema de seguridad en salud pasó e 23.7% a 57.2%. con la implementación de la ley 100 se intentó vincular masivamente a la población no afiliada al sistema de salud, además del SISBEN, para los estratos 0,1 y 2. si bien es cierto se logró una mayor cobertura, también lo es que la calidad del servicio bajo asombrosamente y se cambió calidad por cantidad, sin una política pública clara al respecto. Vale la pena aclarar también, que las Empresas Prestadoras de Servicio de salud (EPS) y las (ARS), en la medida de la descentralización, han sido retomadas por las clases dirigentes regionales y peor aún por grupos armados como los paramilitares, que deducen de estos rubros destinados a la salud, sus "impuestos" de guerra. Situación que demuestra el grave problema con respecto a la debilidad institucional de los municipios y los departamentos, que bajo presiones armadas y polítiqueras ceden el terreno de la gobernabilidad a los actores ilegales.
- En cuanto al tema de agua potable y saneamiento básico hay algunos resultados positivos en el período: las coberturas en acueducto y alcantarillado aumentaron entre 1985 y 1997, pasando e 70.4% a 83.3%, en acueducto, y de 59.4% a 70% en alcantarillado. Pese a estos avances, no se tiene en cuenta los nuevos barrios que se construyen en los cinturones de miseria de muchos municipios debido a problemas sentidos y reales como el desplazamiento, la marginación, los niveles de pobreza y la falta de planeación urbana y rural. Es decir, son cuentas sesgadas las que se hacen

con esta cobertura, por que se tiene en cuenta las comunidades y barrios legalizados pero no lo que queda por fuera, lo que de nuevo pone un reto para garantizar la descentralización, en el sentido de contar no solo con las administraciones locales sino con el involucramiento de la sociedad civil de estas regiones, lo que garantizará mayor participación y control a lo propuesto desde el centro y las administraciones locales.

b. La democratización de la gestión

Sin duda, la elección de alcaldes y gobernadores y de las Juntas Administradoras Locales en un buen número de municipios ha ampliado el campo de la representación política en comparación con lo que sucedía en 1986. A pesar de la hegemonía liberal-conservadora en las elecciones municipales y departamentales, el espectro de representación de intereses se ha ampliado: han aparecido nuevas fuerzas políticas en el escenario local y éste ha adquirido notoria relevancia como ámbito de competencia política.

A lo largo del proceso de descentralización ha habido experiencias interesantes de renovación de los estilos de manejo de los asuntos públicos en varias ciudades del país, que denotan transparencia, aunque persiste el clientelismo y la corrupción. Sin embargo, existen ejemplos claros de que se puede cambiar, uno de ellos es lo que viene sucediendo con la administración distrital de la ciudad de Bogotá, que se está posicionando como un modelo para otras ciudades y regiones de Colombia. El mecanismo se denomina *rendir cuentas*, en este sentido la administración cada año presenta un reporte de ejecución de actividades y presupuestos de inversión, en dicha reunión se retoman cada uno de los rubros en los que la Alcaldía se ha comprometido a invertir y para corroborar lo dicho con lo hecho, se convocan a expertos de la ciudad e independientes, a los personeros locales y zonales, al Concejo Distrital, los ediles y la sociedad civil. El resultado de dicha discusión se publica y en algunos casos se llega a corregir los errores. Es un buen paso para garantizar la transparencia y acabar con el clientelismo, dos de los problemas centrales que se tienen que abordar con la descentralización.

2. 2 Retos para la descentralización

- Revisar a profundidad el proceso de descentralización que se ha dado desde los ochentas hasta el presente. Esto garantizaría corregir los errores, diseñar nuevas políticas de descentralización, esta vez más ajustadas a las verdaderas necesidades de las regiones y los municipios, tratando de buscar mayor equidad entre el presupuesto central y el regional.
- Poner a consideración de las regiones, departamentos y municipios los planes del gobierno central, tales como el ALCA, el TLC, la apertura de fronteras económicas y sociales, para evaluar verdaderamente las necesidades en infraestructura, salud, educación y otras, para así enfrentar los retos del país de conjunto, con políticas sectoriales y sociales más ajustadas a sus propias realidades que garanticen una fuerte inversión en los social, que se verá representada en el capital social de la nación.
- Impulsar la conformación de grupos de seguimiento y trabajo sobre el tema de la descentralización, para que pueda haber una refundación del tema en el marco de los nuevos cambios para el siglo XXI.
- Disminuir la corrupción y el clientelismo con la construcción de comités de transparencia y seguimiento de las finanzas públicas. Al respecto vale la pena insistir en el fortalecimiento de los organismos de control, de un lado los públicos como las contralorías y la procuraduría y por el otro lado, las veedurías ciudadanas, las

personerías, además de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y la Juntas de acción Local (JAL).

- Fortalecer el nivel departamental, como nivel de gobierno intermedio. Para que puedan ser más deliberativos y que tengan mayor incidencia en las decisiones del gobierno central.

3. Participación

La participación, principio fundamental de la constitución de 1991 de Colombia, se erige como un componente central de la construcción de la democracia en Colombia. Los desarrollos legislativos de la carta política dan cuenta de los canales y mecanismos de participación en los distintos ámbitos de la vida nacional.

En este sentido el país posee actualmente un conjunto importante de normas que traducen el espíritu de la Constitución en todo lo relacionado con la intervención de los ciudadanos en la vida pública. Sin embargo, el camino por recorrer para que estos últimos se apropien y hagan uso de estos instrumentos es aún bastante largo y complejo. No solo se requiere su divulgación y conocimiento, sino la transformación de los valores políticos y culturales de los ciudadanos y su concientización sobre el papel que deben cumplir en el ejercicio de la democracia.

Si partimos del hecho de que la participación plantea la cuestión de la gobernabilidad, entendida esta como el “manejo que las autoridades hacen de la institucionalidad estatal y de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y así lograr los grandes propósitos de los gobiernos”⁸. Entonces se alude a la capacidad del sistema político para lograr objetivos comunes y tomar las decisiones correctas; a su legitimidad en tanto representante de intereses comunes y tomar las decisiones correctas; al manejo del conflicto en el marco de reglas democráticas; al conocimiento de la imagen que tiene los ciudadanos con respecto a su gobierno y al estímulo y fomento de canales de participación ciudadana y la disponibilidad de los distintos sectores sociales para apropiarse y hacer uso de ella.

Se desprende entonces la siguiente situación en Colombia:

- Se han implementado aunque de manera restringida mecanismos de participación comunitaria y ciudadana, tales como las Juntas de Acción Local –JAL- que es el mecanismo más extendido de participación en el país, entre sus funciones más importantes está la de vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales y sugerir la expedición de determinadas medidas y su cumplimiento para lo local y lo barrial. En casi todo el territorio están constituidas, pero han sufrido el flagelo de la corrupción y la politiquería. A pesar de ello son los mecanismos más directos que se tiene para la participación democrática en Colombia.
- Hay contratación comunitaria, pero aún sirven para resolver problemas de pequeña escala, es decir que el gobierno maneja directamente las inversiones grandes y las que afectan al conjunto de la población.
- Existe también representación de los usuarios de servicios públicos y ligas de usuarios. Es un mecanismo que hasta ahora está cobrando importancia, aunque

⁸ González, Esperanza. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá 1996. p. 15.

vale señalar que todavía su nivel de incidencia es pequeño en comparación de los grandes problemas que afecta este rubro social.

- En cuanto a los consejos municipales de planeación, las juntas municipales de educación, los consejos municipales de desarrollo rural y las comisiones municipales de policía y participación ciudadana. Son entes que funcionan con escasa participación en el país, dado que todavía se utilizan los mecanismos tradicionales de gamonalismo regional y de imposición presidencial para la planeación general de los cambios en este sentido en Colombia.
- Por sectores se puede afirmar: que son los estratos medios y altos de la población más que los bajos, lo que más intervienen en las instancias de participación. Solamente los comités de participación comunitaria en salud los que acogen una mayor representación de población de estratos bajos. Este dato es importante ya que se pensó que la participación ciudadana estaba diseñada principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Es mayor la proporción de las mujeres y de las personas adultas en los ámbitos estudiados. Con excepción de los consejos de planeación y, en parte, de las juntas administradoras locales, en donde los jóvenes tienen mayor representatividad. En los demás espacios es la gente adulta la que participa, más precisamente los grupos poblacionales de más de 55 años.
- La gente percibe cada vez con mayor claridad que puede incidir –y de hecho ha incidido- en las decisiones públicas.
- Se ha ampliado el ejercicio democrático con la inserción de los individuos y de los grupos en la definición de los asuntos colectivos.
- Sin embargo, existe una excesiva regulación de los espacios de concertación, se plantean demasiados requisitos, lo cual resulta un desestímulo de la participación.
- La amplia infraestructura normativa no se corresponde con las prácticas efectivas de participación.
- La articulación de la participación implica, de un lado, propiciar una economía de las instancias en el sentido de crear aquellas estrictamente necesarias para inducir la acción individual y colectiva en torno a objetivos colectivos; y por otro lado, identificar un espacio ya existente que funja como articulador de la participación ciudadana. La planeación podría asumir ese papel.
- En relación a la violencia política y el conflicto armado, la violencia ha interpuesto barreras y definido límites estructurales a la participación: ha reducido el espacio de liberación, ha obligado a los líderes a invisibilizarse; ha introducido sesgos en el desarrollo de los procesos participativos cuando los actores armados controlan a los dirigentes sociales y a sus organizaciones; se han creado miedos, generado lealtades perversas e impuesto la fuerza de las armas sobre la razón.
- Para que la participación opere en una perspectiva democrática es necesario también articular los intereses individuales con el bien común, y ello solo es posible en la medida que la participación se convierta en un patrimonio cultural de las personas y de las colectividades. De ahí la importancia de los procesos educativos y socialización política como instrumentos para la difusión de los valores.
- Es necesario revisar el carácter decisorio de la participación ciudadana, cuando se plantea el dilema, de los líderes que la practican: “la participación ciudadana, sino es decisoria no es participación”, y la de los políticos: “hay que fortalecer la representación política y debilitar la participación ciudadana”. Ninguna de los actores se deben de negar, se trata más bien que cada uno de ellos tenga un lugar y de establecer vínculos de complementariedad que los puedan unir.
- Si bien la gente muestra interés en participar, también percibe aspectos que no son de su agrado, como: liderazgo tradicionales, de carácter personalista, politiquería en los asuntos de manejo de los asuntos colectivos; escasos niveles de transparencia; conflicto de poderes relacionados con la canalización y el manejo de los fondos; muchas veces perciben que las autoridades locales y los representantes políticos no

siempre responden a las demandas expresadas en las instancias de participación. Así pues, existe cierto desencanto con la institucionalidad participativa, y una desconfianza en su capacidad para atender las demandas y aspiraciones de la población.

- En cuanto a la participación para la representación política, por ejemplo, de las mujeres con respecto a los escaños ganados en el congreso, si bien ha aumentado en los últimos años, pasando de 1989 en un 10, 86% a un 12, 0% en 2002, con respecto al total de los escaños ocupados por hombres.
- Aun existe una muy baja percepción sobre la igualdad legal de los grupos, la poca aplicabilidad de los derechos indígenas y una alta decepción sobre la el incumplimiento de los tratados internacionales firmados por los gobiernos colombianos.

Sobre un balance general, ¿si se ha retrocedido o avanzado en materia de participación ciudadana?, se señala que es imposible responder a esa pregunta, ya que no exista una línea de base que permita la comparación con el pasado. Se perciben avances en el sentido de la participación pero aún muy débiles y retrocesos en cuanto el gobierno del actual presidente Álvaro Uribe pretende restringir los avances constitucionales que se dieron con la Constitución de 1991, quizá para que Colombia ya no sea un Estado Social de Derecho.

3. 1 Recomendaciones

Como se ha podido constatar en el caso colombiano es necesario consultar con la población el sentido de las normas de participación, para que sean diseñadas adecuadamente.

- En primer lugar la sociedad civil de Colombia se enfrenta a nuevos retos que le exige superar sus dificultades generadas por la crisis de representatividad, la competencia por los recursos, la falta de definición de objetivos claros para su movilización que en principio surgen por el rechazo a la guerra y la exigencia de desvincular a la población civil del conflicto armado y el poco aprovechamiento que se hace por parte de la ciudadanía de las oportunidades políticas representadas en la participación y la descentralización. Por lo que colateralmente se debe impulsar un proceso de información y educación en materia de participación.
- Es preciso lograr que las autoridades públicas, tanto en el nivel nacional, como departamento y municipal, tomen conciencia del papel que puede asumir la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas más eficaces y, en consecuencia de ello, concreten esfuerzos institucionales, políticos, administrativos y financieros para promover la participación.
- Hay que introducir reformas democráticas en los partidos colombianos, estimular su compromiso con la participación y orientarlos hacia la búsqueda del interés común.
- Es importante difundir las experiencias exitosas de resistencia civil organizada frente al conflicto armado.
- Promover la investigación de los procesos exitosos y no éxitos de participación, ya que genera elementos de juicio para la acción.

Colombia (Documento país en conjunto de documentos "Hacia una democracia participativa: Experiencias de la sociedad civil en Centroamérica y Sudamérica" de Diakonia 2005)

- Es necesario crear las mejores condiciones subjetivas y objetivas sobre la participación y ello es tarea de todos.
- Fortalecer el planeamiento como espacio de participación ciudadana, a través de normas que le den mayor proyección, de políticas de Estado que le aseguren un cierto porvenir, a través de recursos financieros que permitan mayores coberturas y la difusión de experiencias para ser replicadas. Hay que fortalecer los sistemas nacional y local de planeación. Pero sobre todo habrá que hacer los esfuerzos para que los resultados del ejercicio participativo tengan un carácter vinculante. De lo contrario la gente se cansará de proponer y no ser escuchada y terminará por abandonar la causa democrática.
- Igualmente se deben promocionar políticas de género para que las mujeres participen más y con calidad, además para que puedan ser reconocidas como actores sociales con posibilidades de generar alternativas en la construcción de poder y democracia.
- Se debe contemplar la implementación de una agenda social programática de transición en la que se estipulen propósitos colectivos, compromisos, deberes y derechos entre ciudadanos, grupos sociales, entes representativos y el Estado.