

Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico

Carlos Duarte

Introducción

Luego de casi un cuarto de siglo de iniciado el proceso descentralización en su versión moderna podemos decir que, para el caso colombiano, por él se entiende :

[...] un proceso de redistribución de poderes del Estado, a favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios, y de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales” (Orjuela, 1993: 107).

La descentralización territorial se constituyo a finales del siglo XX en uno de los pilares del Estado colombiano, por eso en las dos últimas décadas se han producido avances importantes que de acuerdo con Planeación Nacional “[...] han llevado a Colombia a ser uno de los países más descentralizados de América Latina” (Dirección Nacional de Planeación; Díaz 2009: 2).

El objetivo de este texto será describir la última transformación de la descentralización estatal colombiana, la re-centralización neoliberal. Se plantea como hipótesis medular que la descentralización en términos neoliberales se consolida bajo la dualidad entre libertad y represión. De un lado, se propende

por la libertad de las fuerzas del mercado y la participación democrática, y de otro lado se introducen los límites de esta participación, ajustándolos a los dispositivos de control estatal necesarios para mantener un escenario propicio para la acumulación. Desde este punto de vista, interesa caracterizar el tránsito de una racionalidad estatal que pensaba al ciudadano en tanto sujeto de derechos —*homo juridicus*—, el cual se organiza políticamente para demandar reformas democráticas y participativas en la toma de decisiones estatales, hacia una racionalidad técnica que hoy en día se sustenta en la figura neoclásica del “*homo œconomicus*”.¹ Esta transformación implica tecnologías de poder gubernamental sustentadas en el control tecnocrático, así como en la centralización de las decisiones estratégicas.

En este sentido, para comprender el fenómeno de descentralización y re-centralización colombiano, es imposible abstraerse de los reflujos de la participación democrática, así como de la progresiva implementación de dispositivos de control estatales sobre las autonomías legislativas. De igual modo, las políticas de ordenamiento territorial deberán ser comprendidas en tanto superficies de contacto entre las autonomías preexistentes y el poder que se ejerce sobre ellas.

De entrada, conviene aclarar que cuando se utiliza el término “re-centralización” no se quiere dar a entender un “volver atrás”, o la repetición de un modelo de gobierno centralizado como el que se implementó en gran parte de la historia republicana colombiana, en especial bajo el modelo de “sustitución por importaciones”. Más bien, la re-centralización en este texto busca dilucidar las formas de actualización y re-contextualización de prácticas institucionales que progresivamente restringen el grado de maniobrabilidad de los entes subnacionales bajo la égida del ejecutivo central y sus modernos órganos de planificación centralizada. Un Estado que, como el colombiano, se debate en-

¹ El *homo œconomicus* es quien obedece a su interés, aquel cuyo interés es tal que, en forma espontánea, va a converger con el interés de los otros. Desde el punto de vista de una teoría de gobierno, el *homo œconomicus* es aquel a quien no hay que tocar. Se lo deja hacer. Es el sujeto o el objeto del *laissez-faire* (...). El *homo œconomicus*, es decir, quien acepta la realidad o responde de manera sistemática a las modificaciones en las variables del medio, aparece justamente como un elemento manejable, que va a responder en forma sistemática a las modificaciones sistemáticas que se introduzcan artificialmente en el medio. El *homo œconomicus* es un hombre eminentemente gobernable. De interlocutor intangible del *laissez-faire*, el *homo œconomicus* pasa a mostrarse ahora como correlato de una gubernamentalidad que va a actuar sobre el medio y modificar sistemáticamente sus variables (Foucault, 2004a: 310).

tre las tensiones producidas por la orientación de una economía de mercado neoliberal y el reconocimiento a la participación democrática y multicultural. Un país que necesariamente se enmarca por el estado actual del conflicto armado y el nivel de infiltración de las economías ilegales y/o armadas, en los diferentes niveles de representación política nacional.

Para tal efecto, conviene recordar que el desarrollo de la dinámica descentralizadora colombiana se ha desenvuelto en tres grandes fases: i) una primera fase preconstitucional, o de autonomía política iniciada en la década de los ochenta con la elección popular de alcaldes; ii) una segunda fase constitucional, cuyo punto de inflexión es el entramado legal y administrativo propuesto por la Constitución de 1991; y iii) una tercera fase postconstitucional o de *contrarreforma*, caracterizada por la tendencia manifiesta del poder ejecutivo —a lo largo de la primera década del 2000— para activar un modelo de descentralización controlada o recentralización.

Este texto se concentrará en esta última fase postconstitucional o de *contrarreforma*. Bajo esta motivación, este trabajo buscará realizar una evaluación de las políticas e iniciativas que buscan controlar las autonomías descentralizadas a lo largo del periodo presidencial de Juan Manuel Santos. Igualmente se pretende hacer evidente que esta dinámica responde a la necesidad, por parte del ejecutivo, de recuperar poder de decisión e intervención en el ámbito local y regional, así como su capacidad de inversión. Finalmente, y a modo de conclusión, el trabajo se concentrará en sintetizar los principales atributos del modelo de recentralización neoliberal a través de la dualidad *participación política / intervención tecnocrática* o, más sintéticamente, de la tensión entre autonomía y control.

Los antecedentes de la recentralización: la Constitución de 1991, entre la garantía de derechos y la sostenibilidad neoliberal

El antecedente inmediatamente anterior del fenómeno recentralizador fue la Constitución de 1991. La Constitución privilegia los ámbitos administrativos y financieros de las autonomías subnacionales, extendiendo la primera fase de descentralización política inaugurada a lo largo de los años ochentas. Siguiendo la fórmula propuesta por Iván Jaramillo (2011), puede decirse que la fase constitucionalista del proceso descentralizador colombiano es comprensible a partir de al menos dos clases de

discursos: neoliberales y socialdemócratas. Estos discursos expresados en agentes políticos suprapartidistas presionaron el diseño del modelo estatal que se encuentra sintetizado en el Artículo 1º. de la Constitución: “Colombia es una República unitaria con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales”. Es interesante observar que el caso colombiano aparece en el panorama latinoamericano como una solución intermedia entre las posibilidades unitarias considerablemente centralizadas (Ecuador, Perú y Bolivia), y los países federales con un nivel significativo de autonomía regional (México, Argentina y Brasil). Para Gabriel Rosas, el principio de la descentralización con autonomía de sus entidades territoriales, no solo consagraba mejor la identidad de los territorios sino que era el reconocimiento expreso de la realidad de las regiones colombianas: “fue la interpretación cabal de un fenómeno que, después de tantos enfrentamientos entre las ideas federalistas y centralistas, por fin se expresaba sin esguinces en la norma” (2010).

Nos encontramos entonces con que dicha articulación se producía como producto del choque de dos visiones del aparato estatal, así como de las relaciones entre Estado y nación. De un lado, es posible identificar una serie de dinámicas internacionales que pueden agruparse bajo el rotulo de “neoliberales”, las cuales desde los ochenta con el *thatcherismo* fueron volviéndose cada vez más hegemónicas. Su poder político residía en el control de los organismos multilaterales de comercio, y en su ascenso vertiginoso dentro de las instancias de decisión política de los gobiernos nor-atlánticos. Este entramado institucional fundó su prestigio ideológico en la medida que frente a la ingobernabilidad política, las crisis de la deuda y mercados cada vez más inflacionarios, abogaron por la apertura económica, el férreo control sobre la oferta monetaria y la organización sindical; lo que en síntesis representó el desmonte del Estado de bienestar.

En la otra orilla, nos encontramos con los debates internos de la política colombiana, dominados por un abigarrado conjunto de facciones socialdemócratas, que en términos generales buscaban la profundización de la apertura política iniciada en la primera fase descentralizadora, la *fase municipalista*. Se pensaba que esta última debía producirse bajo el impulso de un momento de refundación estatal, con un poder de legitimidad tal que estuviera en la capacidad de reestructurar los cimientos jurídicos e imaginarios de la nación. Así las cosas, conviene mencionar que ambos discursos —neoliberal y so-

cialdemócrata— defendían una “reducción del Estado”. Sin embargo, como veremos a continuación, el acento de este proceso era radicalmente diferente.

Los aspectos sociodemócratas del pacto constitucional

En un primer momento la Constituyente de 1991 consolidó la idea de que el municipio es el espacio territorial donde se construyen y se fortalecen la democracia y la legitimidad del Estado. Por lo tanto las facciones socialdemócratas presentes en la Constituyente buscaban profundizar el espíritu descentralizador que se venía consolidando en la fase municipalista. En esta nueva fase era lógico que la descentralización debía continuar extendiéndose a través de un ambicioso proyecto de ordenamiento territorial del Estado nación y de la participación ciudadana, en tanto veedores de la extensión de competencias subnacionales.

Los conceptos de participación, pluralismo y descentralización, de los que habla el artículo 1º de la Constitución de 1991, sería traducido en las siguientes normas e instituciones que intentaron producir un salto en el proceso:

- i) la definición del Estado colombiano como descentralizado, multicultural y con autonomías regionales; ii) la afirmación del municipio como célula básica de la estructura administrativa; iii) la multiplicación de canales y mecanismos de participación ciudadana; iv) la elección popular de gobernadores; v) la creación del sistema nacional de planeación; vi) el fortalecimiento de las finanzas municipales y departamentales y vii) la intención de estructurar un nuevo ordenamiento territorial (Saldías, 2008).

Así, mientras los neoliberales pensaban cómo reestructurar el Estado y las finanzas públicas; los socialdemócratas esculpían la carta de derechos más ambiciosa que pudiera desearse:

[...] consagrando en el Título II “De los Derechos, las Garantías y los Deberes” un generoso paquete de derechos para todos los grupos sociales, especialmente para las mujeres, las madres, los niños, las minorías y sobre todo los más pobres y vulnerables. Fue de esta manera como la carta de derechos y la descentralización de la mitad de los ingresos corrientes de la nación impidió que el neoliberalismo se saliera con la suya y que su inclinación por el mercado produjera la marginación de la población más pobre y vulnerable. Puede decirse entonces que el Estado de bienestar no se derrumbó, sino que pasó de ser un modelo centrado en la oferta a otro centrado en la demanda (Jaramillo, 2011).

La fisonomía neoliberal de la descentralización constitucional

Sin embargo, un segundo proyecto también se desarrolló paralelo a la apertura política y administrativa, poco tiempo después de adoptarse la Carta, el presidente Gaviria planteó un vuelco en el modelo de desarrollo, consistente en la “apertura” económica del país para acelerar el crecimiento y, en teoría, elevar el nivel de bienestar. Para Andrés López (1994 :25) dentro de este paquete de reformas, se destacan: i) la Ley 07 o Ley Marco del Comercio Exterior, mediante la cual se crearon los diferentes órganos institucionales² necesarios para hacer de las exportaciones el eje estructurante del desarrollo; ii) la Reforma cambiaria —Ley 09— que posibilitó el mercado paralelo de divisas y la posesión de activos en el exterior, el manejo de dólares por bancos diferentes al Banco de la República, y la flexibilización de la inversión extranjera,³ iii) la Ley 01 o Nuevo Estatuto de Puertos, mediante el cual se liquidó a Colpuertos; iv) la Ley 50 o Ley de Reforma Laboral que buscó la flexibilización del régimen laboral;⁴ v) el desmonte de la economía agraria nacional, a causa del desmonte de los precios de sustentación a través del IDEMA (hoy ya liquidado), y de los créditos subsidiados a través de la Caja Agraria; vi) por último, la reforma general al sector público buscando su adelgazamiento bajo los criterios neoliberales.⁵

La descentralización dio entonces un giro:

[...] en adelante se debería garantizar una mayor competitividad del territorio, lo que significó incorporar criterios de gerencia privada en el manejo de los asuntos públicos, de productividad en la prestación de servicios, de eficiencia en el uso de los recursos y, sobre todo, de conversión del ciudadano en cliente de empresas estatales y no estatales. En esas circunstancias el énfasis dejó de ser político (apertura del régimen, participación, autonomía

² Entre las instituciones creadas se destacan el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y un Fondo de Modernización económica.

³ Este conjunto de reformas transformó la Aduana, integrándola a la DIAN; las cuales, a la postre, se convirtieron en el medio a través del cual se legalizaron grandes cantidades de dólares provenientes del narcotráfico que se lavaron a través del contrabando (Londoño, 1998: 6).

⁴ La flexibilización laboral se buscó por medio de la eliminación de mecanismos como la retroactividad de las cesantías, la acción de reintegro tras diez años de trabajo, la pensión-sanción, mayores derechos para los sindicatos como la obtención automática de la personería jurídica con base en el acta de fundación y su no suspensión por vía administrativa, incremento del tiempo de maternidad, entre otros aspectos (Lomdoño, 1998: 6).

⁵ La reforma neoliberal sobre el Estado significó, en términos generales: la reducción de la burocracia por medio de la implementación de la carrera administrativa; la reducción del déficit fiscal para reducir la inflación; la eliminación de los subsidios y la privatización de las empresas estatales.

de las autoridades subnacionales) y se concentró en aspectos técnicos de desarrollo de las capacidades institucionales de las entidades territoriales. De estrategia de apertura política, la descentralización pasó a ser instrumento al servicio de la apertura económica (Velásquez, 2009).

Bajo la reinterpretación economicista de las garantías políticas se comienza a observar los mencionados mecanismos de participación desde un punto de vista instrumental. Con el tiempo se hizo evidente que los actores y las prácticas de participación se convirtieron en elementos útiles para alcanzar ciertos objetivos políticos definidos de ante mano, utilizando la manipulación de la opinión pública a través del monopolio de los medios masivos de comunicación (Galán, 1997). Otras lecturas como las de Bolívar (2001), Gros (2001) y Ulloa (2004) enfatizarían el carácter sectorial, ocasional y puntual de los mecanismos de representación, en cuanto responden a problemas cuidadosamente delimitados, donde se prefigura al sujeto participante por la vía de su institucionalización.

Es por eso que “[...] al explorar el contexto legal de la participación en el país, es visible cómo los mecanismos ‘convocan’ en gran mayoría al ciudadano y posteriormente se afirma que dicha oferta no corresponde con la demanda social” (Cunill, Fortes, Pedraza y Restrepo, 1996: 26). Para William Benítez (2009), los gobiernos de la década de los noventa concibieron la descentralización como un instrumento político para legitimar la reducción del tamaño del Estado, la intervención del sector público y la creación de las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado, utilizando los argumentos de la modernización, racionalización del aparato estatal y la inserción de la economía nacional en el marco de la globalización: “de una estrategia basada en la relegitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica” (2009: 182).

La Constitución de 1991: una simbiosis de efectos ambiguos y de modelos en convergencia
La fase constitucionalista del proceso descentralizador planteó una simbiosis de efectos ambiguos y de modelos ideológicamente contrapuestos pero convergentes en la práctica. La evaluación de la mezcla —virtuosa o viciosa— entre descentralización y mercado es ambigua, porque aunque es verdad que la privatización de los servicios ofrecidos por el Estado es, en gran parte, responsable

de extender el Régimen Subsidiado de Salud a 23 millones de colombianos, o de elevar la cobertura educativa a casi el cien por ciento de la demanda. Pero no es menos cierto que esta simbiosis también fue la gran responsable del desplome de las finanzas públicas bajo el gobierno de Pastrana a fines de los noventa; de la actual debacle de los servicios en salud; así como de la disminución y el crecimiento desmedido en los estándares de calidad educativa. Pero sobre todo, la privatización de los servicios estatales, es responsable de la introducción de sistemas desiguales de atención a los beneficiarios de los diferentes sistemas de atención pública, estratificando su consumo entre unos pocos que pueden pagar por servicios de excelente calidad, y la gran mayoría que apenas si logra acceder a servicios de dudosa eficacia.

De esta manera el proceso de descentralización colombiana a lo largo de su fase postconstitucional siguió los lineamientos planteados por Iván Jaramillo: [...] recogiendo lo mejor de la socialdemocracia, a saber: la carta de derechos y la democracia participativa, definiendo como eje central profundizar una política de descentralización administrativa pero, al mismo tiempo, intentó manejar los servicios públicos y sociales con un neoliberalismo adocenado” (2011); que junto con la privatización del sector público y la apertura económica han jugado un papel fundamental en el momento de comprometerse con el diseño de un nuevo ordenamiento territorial. La propuesta de organización estatal de esta segunda fase constitucional, estuvo basada en la construcción y consolidación de un orden sin mediaciones, descentralizado y eficiente, guiado por el mercado.

Tal y como lo plantea Gabriel Rosas (2010), en Colombia se había venido consolidando históricamente un tipo de descentralización que podía caracterizarse como un híbrido entre los dos extremos que se discuten generalmente en la literatura internacional: (i) el modelo de agente-principal, en el cual los gobiernos territoriales son esencialmente ejecutores de políticas diseñadas por el sector central y deben rendir, en consecuencia, cuentas al Gobierno Nacional por los resultados de su gestión; y (ii) el modelo de escogencia o elección pública local, donde los entes locales gozan realmente de autonomía en la definición de sus políticas, obtienen la mayor parte de sus ingresos directamente de los contribuyentes y son, por ende, responsables ante la ciudadanía por los servicios colectivos que prestan. Como lo hemos visto, el modelo colombiano

se constituido por una focalización en los entes locales municipales, pero bajo una planificación acordada en los niveles centrales y con una débil mediación regional o de los niveles departamentales.

Implementación y consolidación de un proceso de recentralización de Mercado

Entre el 2001 y 2011 el Ejecutivo ha venido fortaleciendo diversos mecanismos de control territorial tanto en lo administrativo como en lo fiscal, lo que ha generado mayor dependencia de las entidades territoriales respecto del Estado central. En este sentido analizar los fenómenos de recentralización pasa por revisar temas como el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial, las competencias entre los entes nacionales y subnacionales, los recursos, las formas de regionalización y la autonomía de las entidades territoriales; pero en particular significa evaluar sobre la estructura del Estado contemplada tanto en los acuerdos constitucionales de 1991, como en la dinámica modernizadora del Estado colombiano a partir de la segunda mitad del siglo XX. Para tal efecto se proponen tres ejes de análisis del fenómeno recentralizador: i) los sucesivos ajustes fiscales y controles administrativos a partir de la Ley 715; ii) el fortalecimiento del régimen presidencialista; iii) la corrupción de los entes subnacionales, materializada en la amenaza de las mafias y los actores armados sobre los poderes de representación democrática; y iv) los desafíos contemporáneos de las autonomías subnacionales y del proceso de descentralización colombiano.

El ajuste fiscal, o la disminución de recursos de las transferencias a partir del SGP

En 1997 al final de la administración de Ernesto Samper (1994-1998) se presentó una profunda desaceleración de la economía que desembocaría en recesión durante el gobierno de Pastrana.⁶ Frente al incremento del desempleo, el crecimiento desmedido del endeudamiento en el sector de vivienda por la vía del Upac y la pérdida generalizada de competitividad del sector productivo, los sectores más cercanos a la doctrina neoliberal argumentaron la necesidad de

⁶ La crisis mencionada condujo en noviembre de 1998 a declarar la emergencia económica (Decreto 2331).

profundizar las reformas estructurales al estado como salida a la crisis (Estrada, 2006). Como suele suceder con este tipo de reformas, en lo fundamental se apuntaba a implementar una política de saneamiento fiscal de los gastos del Estado. En este contexto se intentó desmontar o por lo menos repensar aquellas instituciones o procesos que comprometían el gasto estatal, y que se consideraban sobre valorados por los componentes sociales y de participación democrática inscritos en la Constitución del 91. Desde este punto de vista, los efectos fiscales de la dinámica de descentralización y la exigibilidad de derechos expresadas en la figura de la tutela y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, serían los procesos comprometidos bajo la mira reformista.

La exigencia de derechos se mantuvo pese a ser acusada de boquete fiscal, sin embargo la valoración de las transferencias desde Bogotá cambió, de ser apreciada a partir de los ochenta como una salida negociada a la conflictividad social y regional, se erigieron como el principal problema fiscal de la nación. De acuerdo con Velásquez (2009), el gobierno nacional en parte tenía razón: 28 de los 32 departamentos por entonces arrojaban unos déficits tan severos que hacían dudar de su viabilidad financiera y fiscal. El déficit más que todo se debió a un exceso de endeudamiento de los entes subnacionales: durante la década del noventa se triplicó el valor de la deuda a cargo de los departamentos, hasta al 1.5 % del PIB. Algo parecido ocurría en un buen número de municipios, especialmente en las ciudades grandes e intermedias. Pero como el mismo autor lo aclara: “[...] el gobierno nacional no tenía toda la razón: las transferencias ocupaban sólo el cuarto lugar en la explicación del déficit fiscal, y estaban precedidas por otras “venas rotas” en el nivel central (deuda externa, y pensiones)” (2009).

En este contexto, más que reducir el déficit fiscal, lo que buscaba el Gobierno nacional por medio de la retoma del control y el recorte de las transferencias era recuperar su poder de decisión y su propia capacidad de inversión. Dicho objetivo tomo cuerpo durante la administración de Andrés Pastrana, a lo largo de este periodo las políticas de ajuste se aglutinaron en torno al llamado “ajuste territorial”. Esta paquete de reformas buscaron desacelerar la dinámica descentralizadora por medio de: i) el control por parte del Ministerio de Hacienda del endeudamiento de las entidades territoriales (Ley 617 del 2000, la cual afecto el empleo público en Municipios y Departamentos); ii) el establecimiento de topes a los gastos de

funcionamiento subnacionales basados en la demanda, con los cuales se estimuló la organización mercantil y la privatización de las actividades sociales financiadas con tales recursos (educación y salud entre otros); y iii) la modificación del régimen de asignación de transferencias mediante el nuevo Sistema General de Participación. Como veremos a continuación esta última reforma, aprobada como medida transitoria hasta el 2008, fue luego prorrogada hasta el año 2016.

Bajo este panorama el impulso descentralizador de la Ley 60 de 1993 tuvo vigencia para la asignación de los recursos desde 1994 hasta el año de 2001, cuando a partir del Acto Legislativo 01 de 2001 se cambiaron las disposiciones constitucionales frente a las transferencias de recursos a las entidades territoriales, modificando los artículos 347, 356 y 357, y creando el Sistema General de Participaciones. Este Acto Legislativo además, obligó al Gobierno a presentar un nuevo proyecto de ley durante la vigencia de 2001 con el fin de regular los artículos modificados, este fue el nacimiento de la Ley 715 de 2001 que reglamentó las nuevas disposiciones planteadas por el acto legislativo.

La Ley 715 del 2001 consolidó el deseo presidencial de frenar el ritmo de la descentralización de recursos. Esta reforma estableció taxativamente un periodo *transitorio* para estabilizar el flujo de los recursos desde la nación hacia los entes subnacionales durante los años 2002 y 2008. Entre el 2002 y 2005, las transferencias intergubernamentales no crecerían con base en los ingresos corrientes de la nación sino como un porcentaje del índice de inflación anual, al cual se le sumaría un porcentaje adicional del 2%. De este modo, las Transferencias no se vinculaban más a los Ingresos Corrientes de la nación sino que, en cambio, crecerían con relación a la inflación anual. Durante los años 2006 y 2008, la fórmula de cálculo sería el porcentaje de inflación más un adicional de 2.5%.

De acuerdo con Estrada (2006) los departamentos y los municipios dejaron de percibir recursos por \$12.4 billones entre los años 2002 y 2008. La reforma del 2001 no sólo significaba un mero recorte en los recursos en el sentido económico del término. También un recorte en el sentido de la autonomía territorial (fiscal) y, en consecuencia:

[...] en la dimensión misma de los derechos sociales en tanto se privilegiaba un concepto —en contraste con el de *autonomía*— más cercano al de *autarquía* (“autosuficiencia”, para este caso *fiscal*), dimensión claramente contraria al

modelo de Estado Unitario y la filosofía política que rige constitucionalmente en la República de Colombia” (Estrada, 2006).

Esta reforma llevó a que las decisiones principales de política recayeran en el gobierno central, mientras que los entes territoriales terminaron convertidos en simples agentes gestores de la política del gobierno de turno.

Esta línea de gobierno se profundizó bajo el mandato de Uribe Vélez quien mantuvo una decidida semántica interventora, la cual favoreció las tendencias de ajuste y la concentración de los recursos económicos gubernamentales bajo las necesidades e intereses del ejecutivo. A este respecto Uribe presentó la Reforma a la Ley 715 buscando que los topes establecidos como transitorios por esta Ley fueran declarados permanentes. A pesar de que la reforma no sería aprobada, el Ejecutivo implementaría el Acto Legislativo 04 del 2007, que estableció que las transferencias hacia los entes territoriales se calcularían en adelante de la siguiente manera:

- Entre 2008 y 2009: con crecimiento del 5.3% + el porcentaje de inflación efectiva;
- En el año 2010: con crecimiento del 5.1% + el porcentaje de inflación efectiva;
- Entre 2011 y 2016: con crecimiento del 4.8% + el porcentaje de inflación efectiva.

Cálculos de Puello-Socarrás muestran que el proyecto gubernamental registra una disminución neta de las transferencias entre 2008 y 2016 por más de \$76.6 billones, si se calcula “el ahorro” frente a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01/2001. Si se contabilizan en conjunto las dos contrarreformas constitucionales y que cubren el periodo 2002-2016 de la etapa post-constitucional, al cálculo anterior se tendría que añadir \$12.422 millones que se dejaron de transferir durante los años 2002-2008 (2009: 22).

El mismo Acto Legislativo 04 del 2007 también introdujo cambios importantes en el plano administrativo, al profundizar la sectorización de los recursos transferidos como criterio operativo del Sistema General de Participaciones. El

Acto 04 separó la participación para agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general. Esta decisión introdujo criterios sectoriales y no territoriales para la asignación de dichos recursos, con lo cual se articularon los recursos del SGP a las disposiciones de política pública sectorial desde el orden central, restando autonomía a los entes territoriales para formular políticas desde lo local. En este sentido, la medida sobre el gasto de estos recursos salió de la órbita de los entes territoriales, en adelante la orientación de política pública que sustenta el gasto, no obedecerá al principio político de la descentralización, como fue acercar las decisiones al ciudadano, y por el contrario la ejecución de los recursos se condiciona a las directrices del nivel central. Un claro ejemplo de cómo opera esta política son los Planes Departamentales de Agua-PDA.

De igual manera, la recentralización fiscalizadora se acrecentó en el ámbito administrativo bajo el Decreto 28 de 2008, por medio del cual se definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con los recursos del Sistema General de Participaciones. Este decreto daría paso a la creación de la Unidad Administrativa Especial (UAE), la cual debía implementarse con personería jurídica y recursos propios. La UAE tiene como objetivo hacer seguimiento al uso que los municipios, los departamentos y los resguardos indígenas hacen de los dineros del Sistema General de Participaciones. Este decreto, reafirma el centralismo y verticalidad en los niveles de Gobierno, en la medida que niega los principios constitucionales de participación democrática y veeduría ciudadana sobre los recursos estatales, burocratizando dicha función en una entidad que tiende a operar bajo los condicionamientos del nivel ejecutivo.

Fortalecimiento del ejecutivo: el poder pastoral y el caudillismo mediatizado

Si los gobiernos de Gaviria, Samper y Pastrana significaron en la práctica sucesivos recortes en cuanto al monto de los recursos destinados a la descentralización, los dos periodos de gobierno de Uribe Vélez implementaron una dinámica recentralizadora en el plano político. La recentralización política bajo los ocho años de gobierno uribista se sustentó en una compleja mezcla de la clásica megalomanía “caudillista” y un poder “pastoral”, donde el jefe del estado se convierte en pastor con respecto a los hombres, vistos estos últimos como un rebaño.

El poder del pastor es un poder que no tiene como finalidad gobernar un territorio; por definición se ejerce esencialmente sobre una multiplicidad en movimiento (Foucault 2004b: 150-154). En el caso de Uribe Vélez el ordenamiento territorial dejó de ser una prioridad, para movilizar a la sociedad colombiana en post de una misión, que luego del fracaso de los diálogos de paz de Pastrana, paso a percibirse como un objetivo esencial para la salvación de la nación: la pacificación del enemigo interior. Es importante no confundir el poder pastoral con el poder caudillista, el pastor no es aquel que ostenta, es aquel que cuida. En este sentido, la famosa frase uribista de “trabajar, trabajar y trabajar”, hace parte de un repertorio simbólico en donde el poder del pastor se materializa como un deber.

El poder pastoral se manifiesta inicialmente por su celo, su dedicación, su aplicación indefinida. ¿Qué es lo que es el pastor? ¿Aquel cuyo poderío resplandece a los ojos de los hombres como los soberanos o los dioses, los dioses griegos, que se manifestaban esencialmente por el brillo? En absoluto. El pastor es el que vela. ‘Vela’ en el sentido, claro esta, de vigilancia del mal que pueda hacerse [...] El pastor tiene una responsabilidad que no se define por el aspecto honorífico sino ante todo por la dimensión de carga y esfuerzo. Toda inquietud del pastor se vuelva en los otros y jamás en si mismo (Foucault, 2004b: 157).

El gobierno pastoral de Uribe se materializó por medio de los famosos Consejos Comunales, un estilo de gobierno donde el presidente atendía directamente las demandas de sus conciudadanos. De algún modo, los consejos comunales podría reflejar una política de profundización de la descentralización, en la medida que se busca evaluar los espacios cotidianos de acción estatal; sin embargo, en términos de autonomía y gestión subnacional representaron un evidente retroceso. En palabras del expresidente Cesar Gaviria:

El presidente ha asumido un carácter centralista en los departamentos [...] prácticamente no hay un gobernador o un alcalde que pueda adelantar una obra sin que se necesite permiso de Planeación Nacional o un ministerio o de la misma Presidencia.⁷

⁷ *Elespectador.com* 28 de julio de 2009.

Según el jefe liberal, el Gobierno de Uribe Vélez “[...] ha interferido las funciones de las asambleas, de los concejos y de los alcaldes”, al decirle a todo el mundo que deba hacer y supeditar todas las obras a su voluntad”.⁸

Las palabras de Gaviria enmarcan la discusión en torno al sentido político de la descentralización. Lejos de trasladar el despacho presidencial a la plaza local, la descentralización política pretendió fomentar un equilibrio de poderes entre el nivel central y los espacios territoriales. Lo anterior, no puede realizarse sin la disminución de la intervención del nivel central y el mayor compromiso y responsabilidad de competencias y recursos por parte de los entes territoriales. Por el contrario, los consejos comunitarios respondieron a “[...] un modelo basado en la centralización del poder y la microgerencia, debilitando la democracia participativa y fortaleciendo el esquema presidencialista en Colombia” (Rosas, 2010).

Los efectos del caudillismo pastoral avocado a la resolución de problemas por medio de estrategias personales, se sintió en los liderazgos regionales y en la resolución democrática de los problemas locales. En opinión de Rosas (2010), la responsabilidad de los agentes locales en cuanto a la prestación y regulación de los servicios más próximos a los usuarios, prácticamente desapareció. De nuevo aparecieron los fantasmas de la dependencia y el sometimiento de los funcionarios que, en el modelo buscado por la Constitución, fungían como protagonistas del sistema. Los gobernadores y los alcaldes fueron pasando a un segundo plano, al punto de que la comunicación de los ciudadanos no es con ellos sino directamente con el primer mandatario y, de pronto, con alguno de sus ministros. Expresiones como “*ayúdenos, señor Presidente*” volvieron hacer parte del vocabulario cotidiano.

Otro efecto remarcable del caudillismo pastoral se sintió en la reactivación de las redes clientelares afines al ejecutivo. Sin embargo, su ámbito de actuación no era la plaza pública de antaño, en el caso de Uribe Vélez las redes clientelares fueron un engranaje cuidadosamente ajustado en el proceso de espectacularización de la política por la vía de su transmisión televisiva. Las clientelas, una vez mediatizadas televisivamente, buscaban suplantar la participación ciudadana y el debate democrático por la vía de sus consejos comunales transmitidos por televisión abierta. En opinión de Carmenza Saldías:

⁸ *Elespectador.com* 28 de julio de 2009.

[...] ya no es necesario que las marchas y manifestaciones lleguen a la capital para ser atendidas por el Presidente, ahora el Presidente va a las localidades a hacerlo. Pero allí no atiende a la población en general, en sus diferentes manifestaciones, sino a las clientelas particulares de la Nación, reunidas y formateadas de la mejor manera, para mantener el modelo nacional y no para dar espacio a la conformación de presentes y futuros bajo modelos regionales. Los actuales consejos comunitarios, que están socavando la institucionalidad a medida que se endiosa la figura presidencial, contrarían el espíritu de la Constitución del 91 en cuanto a la descentralización, acabaron con la espontaneidad y la diversidad de los movimientos ciudadanos, confunden la atención a lo popular con la gestión clientelar en público de las demandas de los amigos y pretenden resolver mediáticamente los conflictos y demandas territoriales (2008).

De otra parte, a la suplantación del debate democrático se sumaron estrategias de control militar sobre la movilización social. En efecto una de las características necesarias del poder pastoral, es que su eficacia sea totalizante. “Es cierto que el pastor dirige todo el rebaño, pero solo puede hacerlo bien con la condición de que ni una sola de las ovejas se le escape. [...] La paradoja del pastor es tener los ojos puestos sobre todos y sobre cada uno.” (Foucault, 2004b:158). Un ejemplo remarcable de esta situación puede observarse en un debate atípico al del modelo de consejo comunal.

La implementación de políticas de control sistemático sobre la movilización social, en confluencia con la transmisión televisiva de la política, fueron coartando los canales de expresión democráticas abiertos durante las fases descentralizadoras descritas anteriormente. Como es apenas obvio la figura del pastor caudillista desvirtuó el principio de participación democrática instituido por la Constitución de 1991, pero quizás lo más grave es que dicho principio pudo manipularse, para brindar al mismo tiempo la apariencia de gobernabilidad y eficacia en la atención de las problemáticas locales. Para el caso colombiano de comienzos del siglo XXI, es posible observar la construcción de un caudillo político diferente. Si bien el fenómeno político Uribe Vélez, operó en los ámbitos tradicionales del caudillaje latinoamericano: la plaza pública, la construcción de un enemigo y el partido en armas; al mismo tiempo, constituyó otros espacios de construcción y mantenimiento de su legitimidad política. Más allá del debate político, su legitimidad ideológica, se fundó en los estados de opinión pública.

Finalmente, el poder pastoral estableció un orden escatológico en torno a los enemigos comunes. Bajo dicho consenso el caudillo se erigió como un intermediario para guiar a la población. Fue, por lo tanto, un poder que no busco operar sobre una unidad territorial en si, sino que fue finalista para aquellos sobre los cuales se ejerció, dividiendo la población entre buenos y malos, entre patriotas y traidores.

La corrupción de los entes subnacionales: las mafias y la amenaza de los actores armados

La recentralización no ha respondido solamente a un proceso operado desde el ejecutivo, su desarrollo obedece a dinámicas multifactoriales, entre las cuales merece la pena remarcar las lógicas de corrupción municipal y departamental; la toma de los poderes descentralizados por parte de los actores armados ilegales; y el enquistamiento agudo de las mafias del narcotráfico en los escenarios de poder local, regional y nacional.

Para Jaime Castro (2011) las amenazas contemporáneas de la descentralización tienen mucho que ver con las dinámicas propias de las entidades territoriales. Las cuales se manifiestan de manera alarmante en la débil capacidad de gestión de algunos municipios, en las dificultades para generar recursos propios y en los bajos niveles de transparencia. Las consecuencias de estas fallas han redundado a su vez en un manejo indebido de los recursos públicos, el clientelismo, la pobreza fiscal, pero sobre todo en la baja capacidad para atender las demandas de la población.

Es así como el balance de la descentralización no puede esquivar que:

[...] una parte importante de las entidades territoriales no ha logrado convertirse en agentes de desarrollo en su respectivo territorio, ni proveer de manera suficiente las condiciones para que la ciudadanía ejerza plenamente sus derechos. Tienen un enemigo interno que les impide dar el salto hacia nuevas modalidades de gestión y de ejercicio de las responsabilidades públicas. [...] la descentralización se convirtió en el escenario donde se registran las mismas prácticas con nombres nuevos y con otros rostros. Menos gráficamente: buen número de municipios y departamentos cayeron en manos de grupos, de roscas, de camarillas políticas, que se tomaron el poder local y lo ejercieron como *mafias*” (Castro, 2011).

De acuerdo con Jaime Castro, el uso y abuso del poder por parte de las corruptelas locales ha perseguido varios objetivos: i) en primer lugar, *recuperar la 'inversión'* realizada en las campañas políticas, acompañada de una fuerte tasa de retorno, con el agravante de ser más costosa cada vez; ii) en segundo lugar, *pagar servicios electorales* a través de contratos, repartición burocrática, diversas partidas del presupuesto y el otorgamiento de licencias y permisos sobre el uso del suelo, a través de la modificación torcida de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); y iii) en tercer lugar, se usa el poder regional para *propiciar la perpetuación en el poder* de dinastías políticas. Aclarando, que en este último ítem el objetivo no es garantizar la sucesión para consolidar un proyecto político, sino para cubrirse la espalda, e impedir que se destapen las ollas podridas y garantizar la impunidad de sus actos corruptos (2011).

Igualmente es posible relacionar las prácticas de corrupción local con la injerencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal y departamental. Los actores armados (guerrillas, grupos paramilitares y neoparamilitares-Bacrim, narcotraficantes, organizaciones delincuenciales y mafias de diferentes tipos), han venido aumentando su influencia y capacidad de control sobre los espacios de representación local. Es importante remarcar que, de acuerdo con el informe de Riesgos Electorales elaborado por Misión de Observación Electoral en el 2011, la influencia de los actores armados no es casual, y por el contrario, es posible establecer una distinción entre la presencia de determinado actor armado y la riqueza del municipio en cuestión.⁹ Sin embargo, a pesar de su distribución espacial, estos espacios parecen significar para el conjunto de los actores armados un mismo conjunto de intereses: una importante fuente de protección, de poder, de acumulación de riqueza y de legitimación política y social.

Esté es un fenómeno que se ha ido generalizando en diferentes regiones del país y que, según cálculos de la Misión de Observación Electoral, podría llegar a afectar en las elecciones del 2011 a casi la mitad de los municipios del

⁹ Los municipios con presencia de las FARC se distribuyen de manera relativamente uniforme en los cuatro cuartiles (el cuartil 1 es el cuartil más pobre, el cuartil 4 es el cuartil más rico) de pobreza. Oscilando entre 22% y 27% en cada cuartil, mientras que el ELN tiene presencia mayoritaria en municipios ubicados en el primer cuartil, el más pobre (35.7%). Los grupos neoparamilitares o Bacrim están concentrados en municipios ubicados en el cuartil más rico: del 100% de los municipios con presencia neoparamilitar el 59% se ubica en los cuartiles 3 y 4 de incidencia de pobreza. (López, 2011: 19).

país, es decir: 544 municipios en 14 departamentos se encuentran en riesgo por anomalías o irregularidades que se podrían constituir en fraudes electorales. Cifra que ha aumentado en un 66% si se tiene en cuenta que para el 2007, la cifra fue de 328 municipios (López, 2011: 27). La acción de los actores armados también se ha hecho sentir en la violencia contra candidatos, la cual se ha incrementado en un 68% comparado con las elecciones locales pasadas. De acuerdo con los datos de la MOE, mientras en toda la etapa preelectoral de las elecciones de 2007 se registraron 65 hechos de violencia, en lo corrido de la etapa preelectoral de 2011 ya se han registrado 109 hechos de violencia contra candidatos entre el 2 de febrero y el 10 de agosto de 2011 (M.O.E. Comunicado de prensa Agosto 2011). Según Claudia López:

[...] en estas elecciones estamos encontrando que además de grupos armados ilegales como las Farc y las Bacrim, la delincuencia común también está ejecutando actos violentos contra candidatos y también están amenazando, atentando y asesinando candidatos como una forma de injerencia en la política local (2011: 21).

Para Fabio Velásquez el control de la gestión pública por los actores armados busca incidir directamente sobre las decisiones locales de planeación e inversión:

Las formas de incidir varían según el actor y las circunstancias que lo rodean. Algunos prefieren actuar desde afuera del aparato gubernamental, mediante el quiebre del orden público, el veto a las autoridades en ciertos territorios, o la presión sobre los funcionarios para que orienten la inversión hacia zonas o poblaciones bajo su influencia y control directos. Otros, en especial los grupos paramilitares, han optado por insertarse en el aparato estatal para manejar directamente el gobierno y obtener réditos económicos y políticos. En este caso, la modalidad más generalizada ha sido la captura de las rentas públicas y las transferencias (2009).

Los efectos de la capacidad creciente de los actores armados para influir en las decisiones sobre el gobierno local y regional se constituyen en una de las principales amenazas del proceso de descentralización colombiano. Sus consecuencias sobre el gobierno local saltan a la vista:

[...] deficientes procesos de gestión y peores resultados en materia de cobertura y calidad de los servicios a cargo de las entidades territoriales; cercenamiento de los derechos civiles y políticos de la población; fuerte debilitamiento del tejido social y de la participación ciudadana; imperio de las armas y de la corrupción encubierta (Velásquez, 2009).

En esta misma línea de argumentación es significativa la relación planteada por la MOE (2011: 287-309) entre los mapas de riesgo electoral y los 80 municipios quebrados que entraron a ser cobijados bajo la Ley 550 de 1999 de reestructuración de pasivos. Los costos de elegir mal o bajo la presión de las armas se han hecho sentir en municipios donde:

[...] la pobreza ronda y la corrupción campea. La participación electoral es baja y la denuncia de irregularidades electorales es casi nula. Ocho de cada diez Senadores que obtuvieron las mayores votaciones en esos municipios han sido investigados o condenados por casos de corrupción y parapolítica. [...] El análisis del riesgo electoral en el grupo de municipios en quiebra y en Ley 550 puede extrapolarse al resto de municipios donde el riesgo por anomalías indicativas de fraude electoral no sólo no baja sino que aumenta (López, 2011: 43-44).

Sin embargo, no puede pasarse por alto que dicho fenómeno golpea por igual las instancias nacionales de decisión, la parapolítica ha venido demostrando que el Estado y las instancias ejecutivas y centrales de gobierno no eran víctimas de los actores armados locales y las mafias regionales. Como lo evidencia el informe de la Corporación Nueva Arco Iris:

[...] resultó que una parte importante de las elites regionales y nacionales con una presencia decisiva en el Estado —ya como altos funcionarios del gobierno o como miembros destacados de los órganos de elección popular— se coaligaron con paramilitares y narcotraficantes para consolidar su predominio dentro y fuera del Estado y alterar la competencia política (Valencia, 2007 :10).

Libertad y control: el *homo aecónomicus*, como eje de las autonomías subnacionales y del proceso de recentralización colombiano

La re-centralización en tanto expresión de un proceso fundado en el *homo aecónomicus*, se relaciona en primera medida, con el desplazamiento progresivo

de los resortes políticos de la descentralización a favor de sus funcionalidades económicas. Esto quiere decir que el debate entre sociodemócratas y neoliberales a lo largo de la década de los noventa se ha ido inclinando hacia los segundos. Cada vez menos, se invoca el fenómeno descentralizador como un medio para solucionar los problemas de participación democrática, de las autonomías regionales, menos, aún como una salida negociada al conflicto.

Pero en un segundo orden, quizás el más importante, habría que aclarar que liberalismo y neoliberalismo no son lo mismo. El problema del liberalismo es el que viene de ser enunciado “[...] como una sociedad política puede dividirse para introducir un espacio ‘libre’ que sería el del mercado”(Foucault 2004a: 137); sin embargo el problema del neoliberalismo es el contrario:

[...] descubrir como puede arreglarse un ejercicio global del poder político bajo los principios de una economía de mercado. No se trata, entonces, de liberar un espacio vacío, sino de articular y proyectar sobre un arte general de gobernar los principios formales de una economía de mercado (Foucault, 2004b: 137).

Entonces, aunque en apariencia la descentralización ha pasado a ser un asunto eminentemente técnico. Pero a pesar que no se diga, el debate entre descentralización y recentralización se sigue moviendo sobre intereses fundamentalmente políticos. Como veremos, una de las motivaciones de la recentralización es volver a tomar la manija central sobre el presupuesto nacional y controlar las decisiones en el conjunto de niveles subnacionales.

En este marco de discusión un primer aspecto que llama la atención es la reticencia gubernamental para admitir la implementación de políticas de recentralización. En su discurso de posesión a la Presidencia, Juan Manuel Santos anuncio: “en nuestro gobierno avanzaremos hacia una descentralización efectiva, que respete la autonomía regional y la diversidad que enriquece nuestra nación”.¹⁰ Sin embargo, como hemos visto, a pesar de los discursos gubernamentales, es evidente la implementación de un proceso inverso de parte del ejecutivo. Los puntales de este proceso se pueden agrupar en: i) políticas de recorte a los recursos girados desde la nación con destino a los entes subnacionales; ii) dispositivos de

¹⁰ Caracol Radio. Agosto 7 de 2010. “Presidente Santos anuncia su agenda legislativa”. <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1338164>

seguimiento y control a las actuaciones locales, por medio de Unidad Administrativa Especial (UAE); iii) sectorización de los recursos de transferencias, los cuales se ejecutan a través de políticas planificadas nacionalmente (educación, salud) con una débil capacidad de incidencia local y regional; iv) fortalecimiento de los poderes presidenciales y ejecutivos en detrimento de los liderazgos e iniciativas locales.

El Gobierno y otros funcionarios de alto rango aluden con frecuencia a la inviabilidad económica de algunos municipios, a la corrupción en el manejo de los dineros descentralizados, a la poca capacidad de gestión de las entidades territoriales, y a la ingobernabilidad en las zonas de conflicto armado para sustentar las políticas de recentralización. Sin embargo, el diagnóstico que hace el gobierno sobre la trayectoria de la descentralización y sobre la gestión pública local es parcialmente correcto.

Si bien, de una parte, son inocultables las debilidades institucionales en los municipios y departamentos; y como acabamos de ver, también son manifiestos los problemas de gobernabilidad derivados de la presión de los actores armados ilegales y de grupos de presión mafiosa con expresión electoral. Por otro lado, no se comprende que el gobierno en cambio de fortalecer las capacidades de aquellos entes territoriales que no cuentan con ellas o no manejan bien sus propios asuntos técnico-administrativos, se empece en aumentar los controles centralistas por medio de la extensión de un sofisticado aparataje tecnocrático en cabeza de Planeación Nacional.

Es igualmente dicente que al Estado le cueste reconocer en su discurso retórico la subversión del proceso descentralizador, el cual se expresa en la práctica a través de unas relaciones intergubernamentales que vuelven a ser claramente verticales. En palabras de Fabio Velásquez:

[...] un poder de decisión y de inversión concentrado en la cúpula (gobierno nacional) y unos departamentos y municipios que actúan como mandaderos y ejecutores de las decisiones del gobierno nacional”. Pero más dicente aún, es que aunque el gobierno se sustente en problemas presupuestales para recortar o detener el flujo presupuestal hacia los entes subnacionales, al mismo tiempo viene en los últimos años aumentando su inversión en campos de competencia de los gobiernos municipales y departamentales. En este orden de ideas, la propuesta varias veces reiterada de reducir el número

de municipios y multiplicar los controles centralistas sobre las entidades territoriales es parcialmente correcta, y solo es posible entenderla si se admite “[...] que el gobierno central no quiere reducir el gasto ni controlar el déficit fiscal; quiere desplazar a las autoridades locales (2009).

Si comprendemos estas motivaciones podremos observar cómo se cierra el modelo neoclásico de gobierno para el caso colombiano, ya que no solamente es importante el desplazamiento de los intereses políticos hacia los ordenes pragmáticos de la economía, al mismo tiempo el neoliberalismo necesita: “[...] una política activa y extremadamente vigilante” (Foucault, 2004b: 138). Por paradójico que parezca, el neoliberalismo es una economía de mercado sin *laissez-faire*, es decir: una política activa sin direccionalidad. El neoliberalismo, por lo tanto se establece al contrario del *laissez-faire*, bajo el signo de una vigilancia y una actividad de intervención permanente. Es posible encontrar en todos los textos de los neoliberales abordados por Foucault:

[...] la tesis de que el gobierno bajo un régimen liberal es un gobierno activo, es un gobierno vigilante, es un gobierno intervencionista, y lo hace con formulas que ni el liberalismo clásico del siglo XIX, ni el anarco-capitalismo estadounidense contemporáneo podrían aceptar (Foucault, 2004b: 138).

Como vemos, la recentralización busca controlar la libertad y las autonomía subnacionales alcanzadas en las fases anteriores del proceso descentralizador. Por consiguiente, solamente a partir de esta dualidad entre libertad de mercado y dispositivos de control gubernamental, es posible ensamblar la actual lógica recentralizadora dentro de un modelo neoclásico de gubernamentalidad que le da coherencia. Para ilustrar mejor esta idea miremos dos de los proyectos insignes dentro de la agenda legislativa promovida por el actual presidente Santos: la Ley de Ordenamiento Territorial y la nueva Ley de Regalías.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la nueva Ley de Regalías

Por la época de la Asamblea Constituyente soplaban vientos a favor de la autonomía regional. Se llegó hablar hasta de federalización, así que la aprobación de las normas que ampliaban el poder y, especialmente los recursos, a las entidades territoriales se logró sin mayor dificultad. A partir de ese momento han transcu-

rrido veinte años, luego de que la Constitución ordenó tramitar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT de superior jerarquía jurídica al resto de las normas, buscando armonizar las competencias entre los distintos niveles de gobierno, la regulación de regiones y provincias como entidades territoriales y la conformación de las entidades territoriales indígenas. El espíritu de la Constitución de 1991 presumía que esta Ley debería establecer nuevos entes territoriales y promover la autonomía regional profundizando el proceso descentralizador.

Conviene anotar que en 1994 la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) suprimió las formas regionales de planificación - CORPES, al tiempo que creó las Regiones Administrativas y de Planificación-RAP. Pero, ante la ausencia de la reglamentación necesaria para su implementación práctica, éstas últimas no pasaron de ser un ambicioso proyecto para crear circuitos productivos y de intercambio regional. De esta manera, ante la inoperancia de las RAP el Estado central terminó fortaleciéndose.

Juan Manuel Santos prometió en campaña que la Ley de Ordenamiento Territorial sería una de las prioridades de su gobierno. El proyecto permitiría la creación de la Región Caribe por la que votaron 2,5 millones de personas. Así, tras 19 intentos fallidos, el 31 de mayo del 2011 se aprobó en cuarto debate la ley por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.

La aprobación de la Ley Orgánica no es un tema cualquiera. Sus efectos de fondo tienen que ver además de la descentralización en su conjunto (Ley 715 del 2001), con el ordenamiento y desarrollo de las regiones (Ley 388 de 1997), la reglamentación para la creación de Entidades Territoriales Indígenas —ETIS— (Artículos 286 y 329 de la CP), y la articulación del proceso de planeación con la ley 152 de 1994. Por lo tanto: “discutir esta Ley significa hacer una profunda reflexión sobre nuestro modelo de ordenamiento territorial y evaluar si efectivamente el esquema de descentralización que hemos desarrollado en Colombia ha sido el apropiado o toca replantearlo”. (Garzón, 2010).

Sin embargo, con la excepción del artículo 27, que faculta a los departamentos, distritos y municipios para imponer contribuciones fiscales y parafiscales,¹¹

¹¹ Artículo 27. Los departamentos, los distritos y los municipios podrán imponer directamente y sin autorización legal para cada caso, contribuciones fiscales o parafiscales cualquiera sea su denominación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución.

la LOOT es una Ley de “mínimos”, en la medida que no reglamenta la conversión de las regiones administrativas y de planificación en regiones como entidades territoriales, ni establece su régimen, ni lo referente a los estatutos especiales de cada región, dado que se limita a transcribir en la ley lo que ya dice la Constitución. Tampoco regula las entidades territoriales indígenas (esto se hará en otra norma que deberá ser presentada en diez meses al Congreso), ni adopta el estatuto básico de las provincias (Maldonado, 2011).

Coincidiendo con Alberto Maldonado, si la LOOT propuesta no aborda los temas que se esperaban de ella, queda claro que el gobierno :

[...] no tiene interés alguno en modificar la actual organización territorial del país, lo que implica que considera que los departamentos, distritos y municipios son las formas convenientes y necesarias y que no se justifica crear mayores estructuras político administrativas que redunden en burocracias ineficientes (Maldonado, 2011).

Afirmación que el mismo presidente Santos sustentaría “[...] con la LOOT algunos querían burocracia”.¹² Frente a esta acusación que de nuevo apunta a remarcar la burocracia e ineficiencia regional, el Gobernador del Atlántico reaccionó a lo expresado por el Presidente:

La verdadera burocracia está en el centro del país. Nosotros lo sufrimos día a día, subrayó el mandatario y citó como ejemplo que solamente en el sector agrícola, la Nación en el Atlántico tiene más burocracia que la Gobernación y la Alcaldía de Barranquilla juntas.¹³

Pero el debate de fondo suscitado por la LOOT esta en otro lado. El artículo 31 de la Ley de Ordenamiento Territorial, que crea el Fondo de Compensación Territorial, es la raíz de la pelea. Las regiones lo ven como la oportunidad del gobierno para quitarles autonomía económica. El Fondo que administrará las regalías y compensaciones estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se financiará con las regalías que en este momento reciben las regiones. Aunque el fondo está pensado para mejorar el desarrollo de

¹² *El Heraldo* 06 de junio de 2011.

¹³ *Tiempo* 09 de junio de 2011.

las regiones, el cómo, el dónde y el cuando los define el gobierno. En otras palabras: “[...] la plata generada por las exploraciones de petróleo, gas, oro, carbón y otros minerales que hoy es invertida como le parezca a los municipios y departamentos donde se encuentran los yacimientos pasa a ser manejada por la nación” (Osorio, 2010).

Uno de los argumentos que ha utilizado el gobierno para defender esta ley es que el petróleo, el carbón u otros elementos minerales no le pertenecen a las localidades sino a la nación y por eso el gobierno central tiene derecho a manejarlos. “El subsuelo es propiedad de la Nación. Hoy el 80% de las regalías queda en manos de unos pocos entes territoriales”,¹⁴ sostuvo el ministro de Minas y Energía Carlos Rodado. Pero para los municipios que explotan algunos de estos recursos, hay razones de peso para mantener la plata de las regalías bajo su control. Camila Osorio quien entrevistó a la senadora del Partido de la U Maritza Martínez, nos cuenta un punto de vista complementario al del ministro:

El encarecimiento del costo de vida, la destrucción de nuestra infraestructura vial, la afectación de la economía tradicional, el deterioro ambiental y la migración extensiva hacia nuestra región hacen parte los de los principales problemas que tenemos por la explotación del petróleo y para resolver estos problemas necesitamos el dinero de las regalías (Osorio, 2010).

La razón para que el gobierno quiera apropiarse de las regalías de las regiones pasa por la necesidad de “[...] tapan el hueco que tiene el presupuesto del gobierno. ‘La reforma es netamente fiscal’, dijo el senador de la U José David Name” (Osorio, 2010).

De un lado, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial evade la reestructuración y definición de competencias intra-estatales, así como la continuidad de la descentralización bajo el argumento de la corrupción y la burocracia local; mientras que la nueva Ley de Regalías se sustenta en la necesidad de instaurar un principio de equidad en la distribución de los beneficios de la explotación de los recursos naturales que son propiedad de la nación. Máxime cuando en Colombia es posible apreciar una profunda desigualdad entre unas pocas regiones, especialmente las que giran alrededor de las grandes ciudades, donde se concentran el desarrollo, los recursos y el progreso. El resto de municipios y departamentos continúan con altos niveles de

¹⁴ Revista *Dinero*, agosto 13 del 2010

atraso y pobreza, lo que demuestra la inequidad regional que afronta el país.

De otra parte, el debate más allá de las condiciones de equidad, tiene que ver con las posibilidades reales de las entidades subnacionales para planear su desarrollo bajo márgenes reales de autonomía: “no estamos hablando de sumatoria de departamentos, porque eso no nos dará las herramientas porque lo importante es que lo nacional tiene que ceder a favor de lo local y el país no se puede pensar únicamente desde el centro, sino desde las regiones”,¹⁵ expresó el gobernador del Atlántico Verano de la Rosa durante el foro “El Caribe le pregunta al Gobierno”. Es decir, hasta que punto la distribución equitativa realizada por el gobierno obedecerá a las directrices trazadas desde las regiones o, por el contrario, dichos recursos estarán a disposición de los intereses del ejecutivo. El debate de fondo nos cuestiona hasta que punto la LOOT aprobada fortalece la descentralización o, más bien, profundiza el proceso de re-centralización de los últimos años.

Referencias bibliográficas

- Benítez, W. [2009], *Democracia local y autonomía*. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Bogotá.
- Bird, R. [1984], *Intergovernmental finance in Colombia*. Harvard Law School International Tax Program.
- Bolívar, I. [2001], “Estado y participación: ¿La centralidad de lo político?”, en: Archila, M. y Pardo, M., *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Castro, J. [1998], *Descentralizar para pacificar*. Editorial Planeta. Colombia.
- Cunill, N.; Fortes, A.; Pedraza, B. y Restrepo, D. [1996], “Perspectivas de la participación”, en: *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*. Diakonía y Parcomún. Bogotá.
- CRIC - Consejo Regional Indígena del Cauca [2009]. Cartilla de la Minga de Resistencia Social y Comunitaria. Popayán.
- Díaz, A. [1993], *La Constitución Política Colombiana. Procesos, estructuras y contexto*, Temis, Bogotá.
- Díaz, C. [2009], *Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP 2009*. Dirección Nacional de Planeación

¹⁵ <http://www.regioncaribe.org> 31 de Octubre 2010.

- (DNP). Presidencia de la Republica de Colombia. Bogotá.
- Estrada, J. [2006], “Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990” en: *Ciencia Política*, No 1. Enero-Junio. Bogotá.
- Forero, E. [2003], *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Kellogg Institute & Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D. C.
- Foucault, M. [2003], *Hay que defender la sociedad*. College de France (1975-1976). Akal ediciones. México.
- Foucault, M. [2004a]. *Naissance de la biopolitique. Cours au College de France (1978-1979)*. Gallimard Seuil. Paris.
- Foucault, M. [2004b]. *Seguridad, territorio, población*. Curso en el College de France.
- Garzón, C. [2010]. “Ordenamiento Territorial, ¿llegó la hora?”. Agosto 2010. <http://razonpublica.com>
- Galán, L. [1997], “Discurso en la plenaria de esa Corporación el 10 de octubre de 1985”, en: Cárdenas Antonio (Compilador), *Grandes oradores colombianos*. Banco de la República – Biblioteca Luís Ángel Arango. Bogotá.
- Gros, C. [2001], *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá.
- Jaramillo, I. [2011], “Entre socialdemocracia y neoliberalismo: ¿mezcla virtuosa o viciosa?”, Julio 2011. <http://razonpublica.com>
- Londoño, C. [1998], “La apertura económica en Colombia”. en: Revista *Pensamiento Humanista*, No. 4. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.
- López, A. [1994], “El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana”, en: *Análisis Político*, No. 21. IEPRI-UN, enero-Abril de 1994. Bogotá,
- López, C. [2011], *Análisis de los factores de riesgo electoral, elecciones locales y regionales 2011*. Misión de Observación Electoral – MOE. Bogotá.
- MOE - Misión de Observación Electoral. 2011. Mapas y Factores de Riesgo Electoral 2011. Bogotá.
- Comunicado de prensa Agosto 2011.
- Osorio, C. [2010], “El poder regional se subleva ante la Ley de Ordenamiento Territorial”. Agosto 2010. <http://www.lasillavacia.com>
- Orjuela, J. [1993], “Descentralización y gobernabilidad en Colombia”, en: Ungar, E., *Gobernabilidad en Colombia: retos y desafíos*. Universidad de los Andes. Bogotá.

- Puello-Socarrás, F. [2009], “Del pacto constitucional al acuerdo neoliberal Multilateralismo, recentralización y fiscalidad en la era de las reformas en Colombia”, en: Revista *Espacio Crítico*. No 11 Diciembre 2009. Bogotá.
- Restrepo, D. [2004], *De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Rincón, J. J. [2008], “Diversos y comunes: una mirada a los conflictos cotidianos entre comunidades indígenas y campesinas en el Departamento del Cauca”. Ponencia presentada en el marco del Seminario: Desafíos interculturales: pluralismo religioso y etnopolíticas; Santiago de Cali. Universidad Icesi, abril 24.
- Rosas, G. [2010], “En descentralización: como el cangrejo”. Enero 2010. <http://razonpublica.com>
- Saldías, C. [2008], “La descentralización, en la tierra del olvido”. Julio 2008. <http://razonpublica.com>
- Santana, P. [1983], *El desarrollo regional y los paros cívicos en Colombia*. Editorial Cinep, Bogotá.
- Santana, P. [1998], “Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral”. Revista *Foro*, 6, Bogotá.
- Ulloa, A. [2004], *La construcción del nativo ecológico*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Colciencias, Bogotá.
- Valencia, L. [2007], “Prólogo”, en: *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Velásquez, F. [2003], *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Departamento Administrativo de Acción Comunal. Bogotá.
- Velásquez, F. [2009], “La descentralización y sus enemigos”. Mayo 2009. <http://razonpublica.com>
- Wiesner, E. [1992], “Informe de la Misión para la descentralización”, en: *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Wiesner, E. [1995], *La descentralización el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- www.razonpublica.org [2011], “La reforma del poder local, clave para la democracia”. Febrero, 2011.

RE-CENTRALIZACIÓN NEOLIBERAL EN COLOMBIA:
ENTRE LA APERTURA DEMOCRÁTICA Y LAS NECESIDADES DEL MODELO ECONÓMICO

Zambrano, F. [1995], “El Contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia”. Revista *Nómadas*, 3, septiembre de 1995. Universidad Central. Bogotá.