

**LA DESCENTRALIZACIÓN.  
O algunas incidencias políticas  
en las nuevas relaciones Estado - Nación**

*Alberto Granda Marín*



*Se trata de precisar el contenido y alcance de los procesos de descentralización que se vienen presentando especialmente en América Latina y en Colombia, teniendo en cuenta procesos como las transformaciones de tipo científico y tecnológico, la reestructuración política del Estado, el crecimiento de las organizaciones civiles y la tendencia a la privatización de las actividades productivas. Para tal efecto, se hace una presentación y evaluación del proceso descentralista en Colombia, para terminar con la presentación de algunos interrogantes sobre la relación descentralización-democratización.*

---

*The idea is to state the contents and range of the process of decentralization that have been taking place, especially in Latin America and Colombia, taking into account processes such as the technological and scientific ones, the changes in State policies, the growth of the civil organizations and the tendency to privatize the productive activities. To accomplish this, a presentation and evolution of this process in Colombia is presented, and finally, some questions about the relationship decentralization - democratization will be asked.*

## INTRODUCCIÓN

El concepto de descentralización hace parte de la esencia de la teoría política y va ligado a la dualidad que conforma en el polo opuesto el concepto de centralismo.

El debate que modernamente se ha dado para resolver la cuestión centralismo- descentralismo, tiene profundas consecuencias para la práctica de los gobiernos y la materialización de su filosofía. Por lo general, la descentralización va ligada o es expresión de regímenes democrático-liberales y el centralismo, de regímenes totalitarios o de democracia restringida.

Sin embargo, hoy no puede hacerse una afirmación tan tajante, por cuanto casi todos los regímenes políticos han venido realizando gestiones tendientes a descentralizar en uno u otro sentido, por lo menos, la administración.

Y este fenómeno se presenta básicamente en el marco de lo que Sergio Boisier denomina «Cuatro Mega Tendencias, que atraviesan la cada día más tenue línea de división ideológico del planeta» (Boisier, 1991)

En primer lugar, el mundo asiste a una profunda revolución de tipo científico y tecnológico que hace desaparecer paradigmas y metarrelatos, al mismo tiempo que desde el punto de vista industrial y comercial el problema del territorio tenga que replantearse por la vía de la

rápida y segura conexión entre los más lejanos puntos del planeta y por insospechados avances en las denominadas tecnologías de punta como la robótica y la informática, entre otros. Esto hace que cada día sean más frecuentes los procesos de deslocalización, desconcentración y de descentralización.

Este último proceso ha posibilitado, incluso, la presentación de nuevas tipologías, que el mismo autor denomina regiones pivotales, asociativas y virtuales (1994), correspondientes, las primeras, a las menores unidades de lo que hoy corresponde a la división político-administrativa con una complejidad tal que pueda distinguirse de otra; las segundas, conformadas por la unión política voluntaria entre a lo menos una región pivotal y una o más unidades político-administrativas colindantes, y las terceras, por acuerdos tácitos entre regiones pivotales o entre regiones asociativas sin que medie continuidad y en la mayoría de los casos para realizar gestiones puntuales o coyunturales y luego desaparecer.

La complejidad es tal hoy que las entidades territoriales, incluso, pueden adquirir connotaciones supranacionales, entre regiones de países limítrofes o no.

Un segundo aspecto, para entender la creciente descentralización del mundo actual, tiene que ver con el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno. Este aspecto se relaciona no sólo con la nueva etapa del capitalismo sino con la pérdida del referente

político que descansó durante más de dos siglos fundamental y prioritariamente en el Estado. Hoy, la iniciativa privada avanza en términos de toma de decisiones y la capacidad omnímoda del Estado cede terreno, a más que la barrera entre lo público y lo privado se hace cada vez más confusa. Y en cuanto a la administración de los gobiernos centrales, es evidente una pérdida de impacto, pues el centralismo, en la mayoría de los casos de manera dialéctica, fue generando al mismo tiempo un gran caos administrativo y una capacidad de gestión de las regiones.

En tercer lugar, se presenta el inusitado crecimiento de organizaciones civiles que significan un vigoroso proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en demanda, no sólo de espacios de gestión, sino de participación por la vía de los llamados movimientos sociales.

Este fenómeno que ha tenido un desarrollo mayor y que alimenta conceptos teóricos como los de participación ciudadana, cultura política y las nuevas características de los procesos de democratización, no solamente es una megafuerza para entender los procesos de descentralización, sino que se convierte en un factor analítico importante para pensar los nuevos rumbos y las nuevas tendencias del mundo de la política y de lo político. Autores como Marcelo Cavarozzi (1993) plantean que hoy estamos asistiendo en esta materia, al agotamiento de la **Matriz Estadocéntrica** y a la emergencia de la **Matriz Sociocéntrica**.



En cuarto y último lugar, se señala la creciente tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios que, en estricto

sentido, representa una descentralización, pero además, es otra de las características propias del estado actual del capitalismo y representa un escenario en el cual hay cada vez más recambios y reposicionamientos en la relación público-privado.

Como se observa, estas cuatro megafuerzas se convierten en un fenómeno universal, arrítmico y de muy diverso grado de impacto en cada una de las regiones. Sin embargo, hay que advertir que de las tensiones producidas y de la sobredeterminación de alguna de ellas depende la dirección política de los procesos de descentralización.

### LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

En Colombia, el resurgimiento de las tendencias descentralistas, luego del férreo marco centralista definido por la Constitución de 1886, se evidenció con el proceso político del régimen que hizo crisis en la época post-frentenacionalista. Este resurgimiento ubicó la discusión en el primer renglón de las necesidades nacionales, para lograr el doble objetivo de modernizar el Estado y relegitimarlo, tratando de encontrar mecanismos que permitiesen redefinir la función política, administrativa y fiscal del municipio, para convertirlo en el punto de encuentro de la Sociedad Civil y el Estado.

Temporalmente, el proceso se inicia desde el año de 1983, cuando se aprueban las primeras normas sobre la descentralización fiscal y culmina, en una primera etapa, con la aprobación del Acto Legislativo No. 1 de 1986, sobre la elección popular de alcaldes y la Consulta Popular. A partir de ese momento, son varias las leyes y múltiples los decretos que pretenden desarrollar o reglamentar el proceso en todos sus frentes y culmina con la importante modificación que, en materia de reordenamiento territorial, se introdujo en la Constitución de 1991,

contenida en el Título XI, en el cual, entre otras cosas, se define que el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado. Posteriormente, se han expedido varias leyes en materia política, administrativa y fiscal en procura de una maduración de la descentralización.

El proceso de descentralización en Colombia ha sido interpretado básicamente desde una doble óptica: en primer lugar, se encuentran quienes lo entienden como una respuesta a la crisis de las estructuras estatales de regulación económica y política y como un intento de reestructuración de la fase actual del desarrollo capitalista, caracterizada por la reducción del tamaño del Estado y el incremento de su eficiencia, lo que exige un cierto grado de descentralización; y, de otro lado, quienes ven en la reforma y el proceso un inicio de apertura democrática mediante el retorno a los niveles locales y la ampliación de la participación comunitaria, tanto en la elección de sus autoridades como en la participación en los asuntos públicos.

Ahora bien, la descentralización se puede entender «como un proceso de redistribución de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado, en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y los municipios, y de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales» (Dugas, 1992). O, «Como un proceso de carácter global que supone el reconocimiento de la existencia de un sujeto (una sociedad o colectividad de base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de una personalidad socio-cultural y político-administrativa; por otra parte, implica la transferencia a este sujeto de un conjunto de potencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente» (Borja, 1987).

En Colombia, este proceso ha estado dirigido a copar tres espacios:

**a. El Político:** Buscando canales de participación ciudadana y, para dotarlo de capacidad de decisión, se han creado estos mecanismos: elección popular de alcaldes y, ahora, de gobernadores, consulta popular, juntas administradoras locales y participación de usuarios en las juntas directivas de empresas de servicios públicos. La Constitución de 1991 creó, además, la Revocatoria del Mandato, el Cabildo Abierto y la Iniciativa Popular Legislativa.

**b. El Administrativo:** Se han redefinido las funciones administrativas de los Departamentos y los Municipios, resaltando las nuevas funciones de estos últimos en lo que tiene que ver con la construcción y mantenimiento de obras públicas, realización y materialización de planes de vivienda, construcción y mantenimiento de vías regionales y veredales, implementación de planes para satisfacer necesidades de salud, educación, recreación y promoción de sus habitantes.

**c. El Fiscal:** Desde este punto de vista, el proceso que se inicia desde 1983, se ve ampliamente desarrollado en las disposiciones de la nueva Constitución, en las cuales el municipio se ve favorecido por cuanto ordena la transferencia a las administraciones municipales de un porcentaje creciente de los ingresos corrientes, que pasará de un 12% en 1992, al 22% en el año 2002, lo que indica que se aumenta la participación de los municipios en el producto interno bruto de un 1.6% a un 2.4%. De otro lado, los municipios tendrán otro tipo de ingre-





Los recursos especialmente regulados en el régimen de regalías, más los recursos propios que le aseguran un fortalecimiento de sus finanzas en la perspectiva de cumplir con las nuevas responsabilidades administrativas.

En este contexto, se hace necesario una permanente reflexión sobre la forma como el proceso se ha expresado, tanto desde lo formal-legal, como desde lo real.

Desde el punto de vista formal-legal, la descentralización no tiene un marco de referencia que permita parámetros generales y coherentes en todos los elementos que conforman la reforma descentralista. De allí que no se haya logrado la realización total de los ideales de legitimidad, estabilidad, participación, responsabilidad y eficiencia que pretende genéricamente el proceso. Los diagnósticos y evaluaciones indican la necesidad de reunir en una ley marco los principios generales y los instrumentos que permitan operativizar el proceso, aunque es necesario reconocer los notables avances logrados al interior de la Asamblea Nacional Constituyente y estipulados en la nueva Constitución del 91, que permiten la posibilidad de un acertado desarrollo legislativo.

Desde el punto de vista real, el proceso debe analizarse, en cuanto a su significado y alcances, a través del impacto e intervención de diferentes actores: la población en general, aunque ha tenido un comportamiento heterogéneo, ha asumido una actitud de veeduría y denuncia ciudadana, lo que ha permitido un evidente proceso de apropiación de responsabilidades colectivas, especialmente en lo que tiene que ver con el control de la gestión administrativa y un ma-

yor interés por la gestión, fundamentalmente, de los alcaldes.

Desde lo real también es necesario anotar el papel jugado por el Estado en el desatamiento del proceso descentralista. A pesar de que institucionalmente se han abierto espacios y se presentan avales legales, es evidente la precaria disposición gubernamental, sobre todo en materia de garantías, de herramientas pluralistas que conduzcan, en un contexto de tolerancia, al ejercicio de la política, características consustanciales de un proceso de descentralización. El Estado en su debilidad no da cuenta de presencia efectiva y respuestas concretas sobre todo en materias de reivindicaciones populares o de una real apertura para la participación desde la oposición, entre otras razones, porque mantiene el ejercicio de sus prácticas de poder ligadas al sistema clientelista y, además, la estructura de los partidos tradicionales y la lógica de su relación con el Estado y la población en tanto débil y desideologizada, siguen reproduciendo las prácticas de clientela, nugatorias para que se den las condiciones propias del proceso descentralista en perspectiva de apertura real de la democracia y la participación. Esta situación evidencia la falta de un proceso de modernidad en permanente tensión con los procesos de modernización del Estado, descubriendo en el terreno del neoliberalismo intencionalidades, que apuntan a la mera desconcentración en la gestión administrativa, mas no de descentralización en la perspectiva política.

Por último, en cuanto a los movimientos sociales, si bien éstos han tenido una real significación e incidencia en la construcción del proceso y su proliferación incidió en la recomposición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, su estado de inorganicidad, inconsistencia y heterogeneidad no han permitido potenciar mayormente la cualificación de la descentralización, especialmente desde lo po-

lítico, aunque se ha ganado en materia de expresión ciudadana y de reconocimiento de la pluralidad y la tolerancia en el contexto de la diversidad.

### DESCENTRALIZACIÓN - DEMOCRATIZACIÓN

Ahora bien, en torno al debate suscitado por el carácter democrático de la descentralización, algunos señalan que ésta puede presentarse tanto en regímenes autoritarios como en una democracia.

Sergio Boisier, por ejemplo, señala lo expuesto por E. Palma y D. Rufián, en el sentido de que «... la descentralización política puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país, porque en principio favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria y porque permite reforzar el derecho de sufragio. Ese reforzamiento se refiere al hecho de que los ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernen en la administración central, sino también en espacios territoriales más reducidos» (1991. p. 33). Y más adelante, citando a Boeninger, subraya: «Puede existir un alto grado de descentralización tanto en una democracia política como en un régimen autoritario, en tanto que es también posible concebir ámbitos de decisión descentralizados en sistemas no democráticos» (Ibid. p. 33).

Frente a estas dos posiciones, Boisier manifiesta que la descentralización política sólo es posible en el ámbito de sistemas políticos democráticos, en tanto «la democracia es forma y sustancia y un sistema político, para calificar como democrático, debe permitir el ejercicio formal de ella y el beneficio real derivado de su práctica» (Ibid. p. 33).

Si partimos de la base de que la democracia se debe entender no sólo desde el punto de vista formal, como lo propone la democracia liberal, sino que tiene un contenido real y una práctica cotidiana de respeto y tolerancia, como la entiende Boisier, entonces la descentralización política requiere de ese ámbito para materializarse y desarrollarse.

Pero habría que ir más allá, y preguntarse por el sentido de la democracia hoy, tanto por la vía de los procesos de democratización, como por el sentido de hacer política en el contexto de lo que significa cultura política.

Para lo anterior, podríamos hacer algunas reflexiones a la luz de los planteamientos de Norbert Lecher, quien considera que es necesario definir qué se entiende por política, el significado de hacer política, el campo de la política y, sobre todo, lo que significa crear una cultura política democrática; y aunque estas reflexiones hay que abordarlas desde el contexto internacional, deben ser referidas al marco de América Latina y manifestar, en primer lugar, que tanto externamente como la dinámica interna latinoamericana, condicionados como están por la lógica del capitalismo, presentan formas particulares y diferentes que redefinen cada uno de los procesos descentralistas y democráticos y es en ese contexto donde puede ser útil la categoría vagamente llamada postmoderna.

Se pregunta Lechner «¿en qué medida la cultura postmoderna contribuye a generar una cultura política democrática que sea capaz de responder a los problemas históricos de nuestras sociedades?».



Desde el punto de vista político, la postmodernidad expresa un proceso de desencanto, en especial con los planteamientos de la llamada izquierda y, de otro lado, el surgimiento de una nueva sensibilidad que se expresa en un desvanecimiento de los afectos, un enfriamiento de las emociones, a más de la aparición de una erosión de la distancia histórico-crítica, aplanando la vida social a un «collage» sin relieves.

Para Lechner (planteado en términos muy generales y tentativos) lo que puede caracterizar la cultura postmoderna es la CRISIS DE IDENTIDAD. Y uno de los grandes problemas históricos de las sociedades latinoamericanas es su «heterogeneidad estructural». Se ha presentado siempre una gran fragmentación del tejido social.

Reconociendo la heterogeneidad y los procesos de fragmentación, es posible pensar que desde la región, por la vía de la descentralización, se vayan construyendo proyectos de identidad en los cuales el reconocimiento de la diversidad y el pluralismo favorezca, por la vía de la participación, la realización de la democracia. Este proceso, sin embargo, debe ser considerado en sus posibilidades de realización en una relación dialéctica y retroalimentadora entre los diferentes niveles de realización y ejecución del poder, en los cua-

les lo local y regional se encuentren en permanente diálogo con lo nacional para que, de esa manera, la diversidad sea un elemento garante de la unidad. Tal vez allí encontremos la utilidad de esas categorías vagamente llamadas postmodernas.

## BIBLIOGRAFÍA

BOISIER, Sergio. «La descentralización: Un tema difuso y confuso» En: **Descentralización política y consolidación democrática**. NOHLEN, Dieter (Editor). Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

----- «Crisis y alternativas en los procesos de regionalización». En *Revista de la CEPAL* No. 52, Santiago de Chile, abril de 1994. pp 179-190.

CAVAROZZI, Marcelo. «Transformaciones de la política en América Latina contemporánea». En *Rev. Análisis Político* No. 19. Santafé de Bogotá. UN-IEPRI, mayo-agosto de 1993. pp 35-37.

DUGAS, John y otros. **Los caminos de la descentralización**. Bogotá, Universidad de los Andes, 1992.

BORJA, Jordi. **Estado, descentralización y Democracia**. Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1992.

LECHNER, Norbert. «La democratización en el contexto de la cultura postmoderna». *Revista Foro*, No. 14. Bogotá, abril de 1991, pp 63-70.

