

Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 38

Marzo de 2000

Valor \$6.000.00

Descentralización y Ordenamiento Territorial

Una agenda para avanzar



ISSN 0121-2559



00038>



9 770121 255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Revista Foro

Un proyecto editorial al servicio de nuestra común empresa: pensar y construir la democracia

Fundación Foro Nacional por Colombia

Eduardo Vidal Díaz –Presidente–

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2822550 2838548 Fax 2861299

foro@colnodo.apc.org

Foro Centro

Eduardo Vidal Díaz –Director–

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2835982 3340967 Telefax 2836045

Foro Costa Atlántica

Wilson Roca –Director–

Barranquilla

Calle 41 No. 43-115 Piso 4o. Teléfonos 3405041 - 3403033

Foro Valle del Cauca

Esperanza González Rodríguez –Directora–

Santiago de Cali

Carrera 36A Bis No. 6-35 Teléfonos 5141141 5581534

Ciret Foro

Aura Hernández Hernández –Directora–

Ibagué

Calle 7 No. 4-44 Teléfonos 613960 610960



Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro Leongómez
Orlando Fals Borda
Ricardo García Duarte
Rocío Londoño Botero
Jorge Bernal Medina
Eduardo Vidal Díaz

Colaboradores Internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzen, Edison Nunez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Rossana Reguillo (México), Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Londres), Juan Díaz A. (Francia), Alejandro Angulo (Roma), Candido Grybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez (España).

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera, Rocío Londoño, Eduardo Vidal Díaz, Esperanza González, Aura Hernández, Wilson Roca Sarmiento.

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones:

Mauricio Suárez (Collage)

Impresión:

Servigraphic Ltda.

Distribución y suscripciones:

Cra. 4A No. 27-62
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550
Fax: 286 1299
Apartado Aéreo 10141
Santa Fe de Bogotá - Colombia

Licencia:

No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Tarifa Postal reducida: No. 662
ISSN: 0221-2559

Contenido

Editorial

- 2 ¿Paz o agudización del conflicto armado?

Descentralización y Ordenamiento Territorial

- 5 La agenda de la descentralización
en Colombia *Fabio E. Velásquez C.*
- 21 La pretendida marcha atrás
de la descentralización *Pedro Santana Rodríguez*
- 29 Descentralización: territorio
de conflicto *Marco Alberto Romero*
- 38 Ordenamiento territorial en Colombia:
bases para la discusión *Luis Mauricio Cuervo G.*
- 45 El territorio como construcción social *Orlando Fals Borda*
- 52 Ordenamiento territorial y
ajuste fiscal *Fabio Villa Rodríguez*
- 57 El (re)ordenamiento territorial:
instrumento de paz y democracia *Miguel Eduardo Cárdenas*

Ideología y Sociedad

- 69 México en el espejo de Colombia *Marco Palacios*
- 77 La noche triste de Tlatelolco *Ana María Puyana M.*

Comunicación y Sociedad

- 84 La Fantástica: el uso total de la
palabra para todos *Juan Camilo Jaramillo*

Editorial

¿Paz o agudización del conflicto armado?

No hay duda en que el proceso de negociación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, EP, viene avanzando así sea a un ritmo lento. El acuerdo que logró definir una agenda común, así como el primer punto de la negociación que será el del modelo económico, indican que se ha progresado. Zona de distensión, agenda y primer punto de negociación, son los logros concretos en este año de conversaciones.

No obstante, uno de los principales obstáculos para el proceso consiste en la negociación en medio del conflicto armado. Ello es así porque cada quién quiere mostrar resultados militares que disminuyan el poder del adversario, y entre tanto se agudizan la crisis humanitaria, los desmanes de lado y lado sobre la sociedad civil, la creciente violación de los derechos humanos, el destierro interno de más de un millón y medio de compatriotas, etc. Todo ello podría ser atenuado enormemente si hubiese un acuerdo de tregua bilateral y cese al fuego. En ambos bandos hay reticencias y oposiciones y parece que no hay más remedio que seguir avanzando en medio de la balacera hasta que los actores armados se convenzan de que es mejor negociar en tregua que en medio de la agudización de la confrontación.

Pero además, los peligros a que conducen los desmanes y eventualmente los errores por parte de los diversos actores armados, son evidentes. Uno de esos riesgos es la internacionalización no de la solución sino del conflicto y sobre todo el riesgo de aumentar la injerencia de potencias extranjeras, y sobre todo, de los Estados Unidos de Norteamérica, ahora imbuido de un ánimo expansionista sin precedentes. La injerencia norteamericana en el conflicto interno de nuestro país, iniciada desde el anterior gobierno, se ha incrementado de manera significativa durante lo

que va del gobierno Pastrana. Una realidad evidente e insoslayable. Durante las últimas semanas el gobierno norteamericano ha anunciado una serie de medidas que siguen profundizando su presencia e intervención en el conflicto interno colombiano. Quizás el mayor desafuero consista en la destinación y los condicionamientos del llamado paquete de ayuda presentado por la administración Clinton a consideración del Congreso de los Estados Unidos. El principal destinatario de los fondos serán las fuerzas militares colombianas: de los 1.278 millones de dólares adicionales para Colombia, sólo 96, es decir, 7.5%, están destinados a la Policía Nacional para que siga con la política cuestionada y fracasada de fumigación aérea de los cultivos de coca y amapola. No hay que olvidar que los cuerpos de policía han sido en el inmediato pasado los destinatarios fundamentales de la llamada “ayuda” norteamericana dados los duros cuestionamientos en el Congreso norteamericano a sectores de las fuerzas armadas gubernamentales por las graves violaciones a los derechos humanos y sus nexos con sectores del paramilitarismo. Esta discusión está lejos de concluir y muy seguramente será un punto central en el debate y en la decisión final de cómo y a quién se destinará la ayuda norteamericana.

En la iniciativa de Clinton y contrariando lo que ha sido la política frente a las fuerzas armadas colombianas se propone que se destinen 600 millones de dólares para la compra de helicópteros con destino al Ejército y a la Fuerza Aérea, y 340 millones para financiar los batallones antinarcóticos. Es decir, un total de 940 millones, más los 90 de la Policía, están destinados a labores represivas, a lo cual hay que sumar los 300 millones que ya han sido aforados en el presupuesto del año 2000 cuyo destino también es la lucha antidrogas. En total tenemos que el llamado Plan Colombia y la “ayuda” norteamericana va destinado a la profundización de la confrontación armada interna. En total, cerca de 1.330 millones de dólares están dirigidos principalmente a actividades represivas. Entretanto, para desarrollo alternativo se destinarían 145 millones de dólares y los restantes 93 del paquete se dirigirán a fortalecer la capacidad del gobierno, a apoyo a la rama judicial, a derechos humanos y al proceso de paz. En su conjunto es un paquete guerrerista. Es el financiamiento para la puesta en marcha del llamado Plan B, es decir, para el financiamiento

de actividades que profundizarán la confrontación armada dados los nexos entre la guerrilla y los cultivos ilícitos en algunas regiones del país. Esta es la razón profunda que explica el escepticismo y poco entusiasmo de los europeos en la versión del Plan Colombia entregado a los norteamericanos.

De contera, el mayor peligro es azuzar el intervencionismo norteamericano que en estas materias va ligado a la defensa de sus intereses. Y el peligro mayor es el de alimentar la tendencia guerrerista que cree que la vía para resolver el conflicto armado es la intensificación de la confrontación con el ideal de tierra arrasada y aplastamiento militar de las guerrillas. Estos cantos de sirena se verán ahora incrementados por los recursos provenientes de los Estados Unidos.

El debate próximo a iniciarse en el Congreso de los Estados Unidos no ha concluido. Nos parece fundamental que la sociedad civil colombiana así como el Movimiento Ciudadano por la Paz se pronuncien frente al Congreso de los Estados Unidos señalando que lo que requiere el país no son recursos para la guerra sino recursos para la paz. Que si hay una política de ayuda real para avanzar en la construcción de un acuerdo nacional ello pasa por fortalecer la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos, un plan de lucha contra la pobreza urbana, el rediseño democrático del Estado y la reforma agraria. A ello deberían destinarse los recursos y no para el fortalecimiento de los actores de la guerra. La sociedad civil colombiana y sus organizaciones deberían pronunciarse con claridad frente al Departamento de Estado y frente al Congreso de los Estados Unidos.

Hay que reivindicar el derecho de los colombianos a resolver el conflicto armado interno. Toda ayuda que provenga del exterior es bienvenida siempre y cuando ella permita avanzar en el proceso de paz, de convivencia y de reforma económica y social estructural que es el caldo de cultivo de la violencia que padecemos. Desafortunadamente en su versión actual el paquete de “ayuda” norteamericana lleva agua al molino de la guerra y no es conveniente para el proceso de paz ni para el país.

Santafé de Bogotá
Febrero del año 2000

Fabio E. Velásquez C.
 Profesor del Departamento de Ciencias
 Sociales de la Universidad del Valle (Cali).
 Investigador de Foro Nacional por Colombia.

La agenda de la descentralización en Colombia

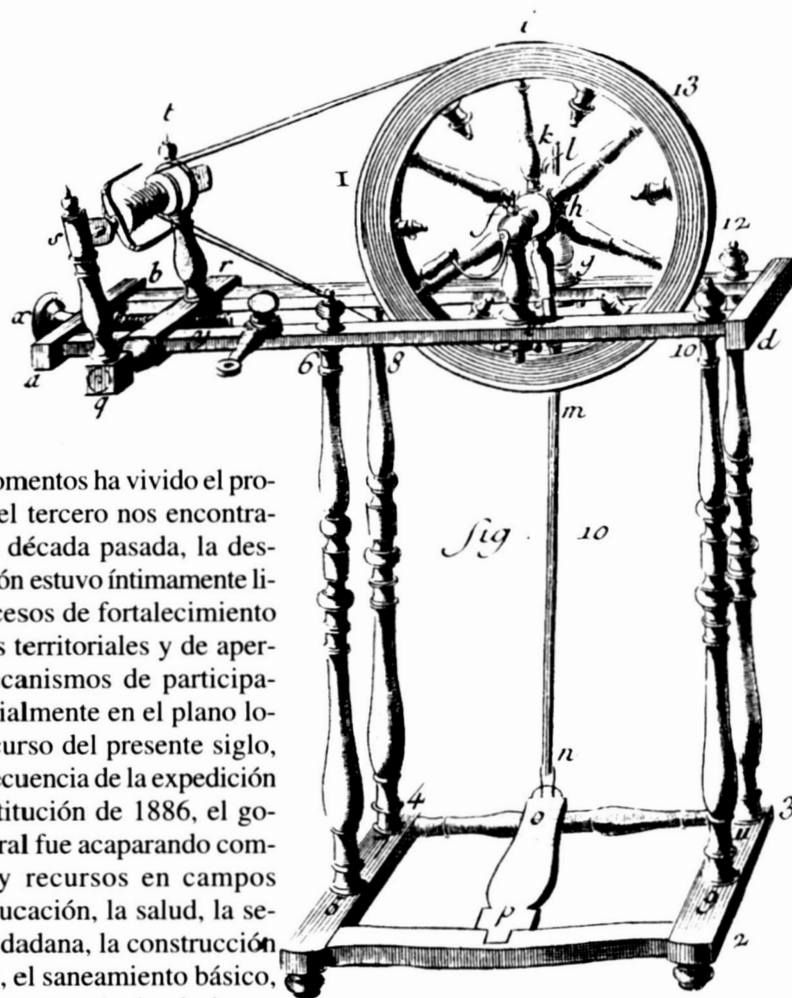
Fabio E. Velásquez C.¹

El país necesita con urgencia definir una agenda de la descentralización para los próximos veinte o treinta años. Los avances logrados en ese campo en la última década son importantes, pero insuficientes. Es preciso pensar en una consolidación del proceso en todos sus frentes (político, administrativo, fiscal y social), máxime cuando el gobierno nacional y algunos sectores retardatarios del Congreso de la República siguen intentando por todos los medios, a pesar de que afirmen retóricamente lo contrario, frenar el proceso, incluso hacerlo retroceder. Para darle sentido y orientación a ese propósito estratégico, los colombianos debemos discutir los términos de esa agenda y construir progresivamente acuerdos que nos permitan en el mediano plazo afianzar la autonomía territorial, consolidar un orden territorial armónico y asegurar por ese medio las condiciones para un mejor vivir de las generaciones presentes y futuras.

Tres momentos

Una condición de partida, indispensable para consensuar la agenda, es comprender el presente y reconocer en él un pasado que adquiere sentido a partir de lo que ocurre hoy y que, al mismo tiempo, ha dejado su impronta en lo que la descentralización nos lega como herencia y como proyecto.

Tres momentos ha vivido el proceso¹ y en el tercero nos encontramos. En la década pasada, la descentralización estuvo íntimamente ligada a procesos de fortalecimiento de los entes territoriales y de apertura de mecanismos de participación, especialmente en el plano local. En el curso del presente siglo, como consecuencia de la expedición de la Constitución de 1886, el gobierno central fue acaparando competencias y recursos en campos como la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la construcción de caminos, el saneamiento básico, el deporte, etc.), reduciendo la ca-



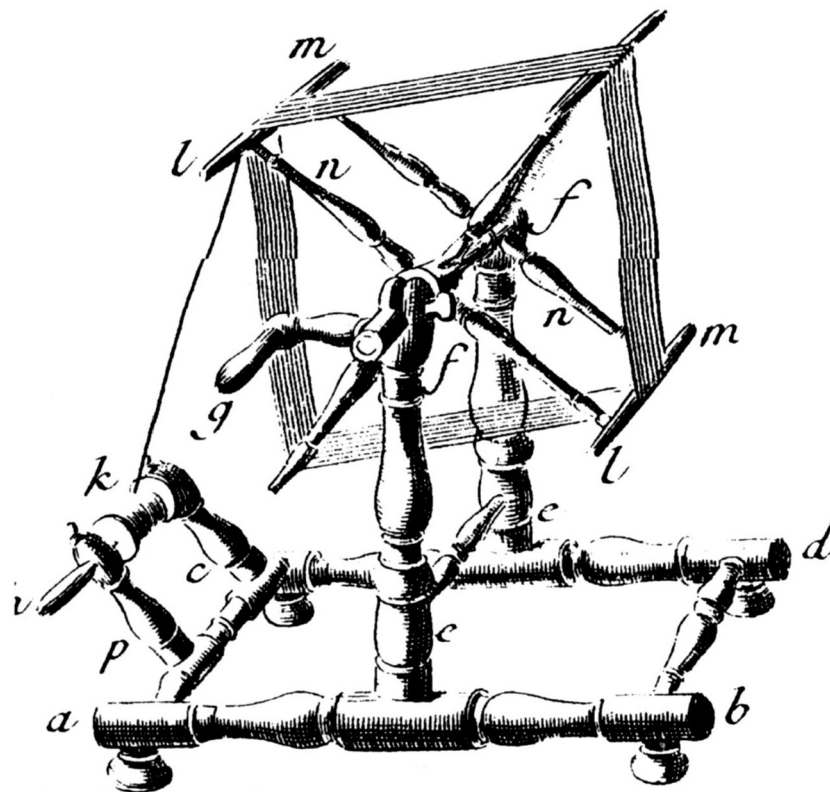
1. Llamo proceso a aquél que se inició con las reformas descentralistas de los años ochenta. No significa ello que ese haya sido el punto de partida de la descentralización en Colombia. Esta comenzó a tomar forma desde la reforma constitucional de 1968 y, más concretamente, mediante la reglamentación del situado fiscal y de la transferencia del IVA a los territorios. Pero sólo con las reformas de 1983 (Ley 14) y de 1986 (Acto Legislativo No. 1 y Leyes 11 y 12) la descentralización adquirió un estatus legal y político, afirmado posteriormente por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos.

pacidad de los entes territoriales de dar respuesta directa a las demandas de la población. Esta poco a poco fue perdiendo confianza en las instituciones municipales y en las autoridades locales, actitud reafirmada con el paso del tiempo por la inexistencia de canales de participación que le permitieran a la gente incidir de manera más directa en las decisiones públicas, las cuales terminaron siendo a nivel local el monopolio de grupos minoritarios, generalmente ligados a los partidos tradicionales, que actuaban primordialmente en función de sus intereses particulares y no del bien común.

Durante la década del 70 y en la primera mitad de los años 80 se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales (Santana, 1983). Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en factor de desestabilización institucional. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de devolver a las administraciones municipales competencias y recursos, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana². La descentralización se convirtió entonces en un instrumento de apertura política.

Las reformas descentralistas entregaron a los municipios un conjunto importante de competencias en campos como el agua potable y el saneamiento básico, 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 puentes fluviales; la construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano; la re-

gulación del transporte urbano y la atención a grupos vulnerables (niños y ancianos). Así mismo, fortalecieron los fiscos municipales, tanto en materia de ingresos propios como de transferencias. Introdujeron de igual manera una serie de mecanismos e instancias de participación política y ciudadana —la elección de alcaldes, la consulta municipal, las Juntas Administradoras Locales, la re-



presentación 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— creando de esa manera un marco normativo e institucional que permitiría modificar sustancialmente las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos. De esta forma, no sólo se redefinieron las relaciones

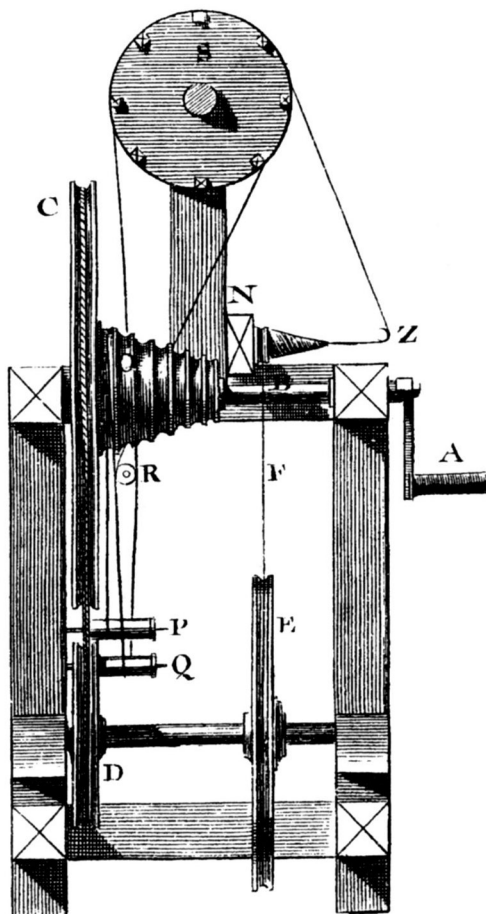
2. La consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país.

entre los entes territoriales y el gobierno nacional, sino que se introdujeron instrumentos de democratización de la gestión local.

La Reforma Municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas desde la promulgación de la Constitución de 1886. Sin embargo, su desarrollo tropezó con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla. Fue ese uno de los propósitos de los constituyentes en la redacción de la Constitución de 1991.

La nueva Carta Política modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano. La coyuntura era bien diferente a la de un lustro atrás: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos (globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital, etc). Internamente, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que hacía necesario reorientar la actividad económica, en especial la productiva, y colocarla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional. El país vivía una creciente ola de violencia multiforme y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento también notable de los niveles de pobreza. Se trataba entonces de modificar la arquitectura del Estado buscando que éste fuera más ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública. Fue esa la propuesta del presidente Gaviria. En lo que respecta a la descentralización, ya no se pretendía tanto responder a una situación de conflicto regional o de recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización.

La descentralización entró así en una segunda fase adquiriendo un nuevo perfil:



contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. 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.

El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicaran más fluidamente con la población, se buscó 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 y controlar el proceso desde el nivel central. Sobre este último punto, el gobierno de Gaviria intentó a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso ejercer un control "desde arriba" de la descentralización. La ley de competencias y recursos (Ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (Ley 142 de 1994) son ejemplo del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales.

Actualmente, la descentralización vive una tercera fase, de transición, cuyo rasgo principal es la tensión entre el gobierno central, que quiere "meter en cintura" a departamentos y municipios a fin de lograr las metas del ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los entes territoriales, que no desean negociar ni un milímetro de la autonomía que les fue conferida por la Constitución de 1991. La tensión, que ha tenido momentos tormentosos, se centra en la cuestión de las finanzas munici-

pales y, concretamente, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación. Lo que está en juego en esta fase transicional no es sólo el presente de la descentralización, sino su futuro en el mediano plazo. No es sólo un problema financiero, aunque éste tiene un peso significativo en la actual coyuntura, sino el tema mismo de la autonomía, o mejor, de las relaciones entre el gobierno nacional y los alcaldes y gobernadores. Lo que está de por medio es una discusión sobre la estructura del Estado y sobre la responsabilidad de cada uno de sus niveles en la promoción del bienestar de los colombianos.

Se trata de un debate de fondo que no puede ser resuelto por la cómoda vía de los arreglos políticos entre el ejecutivo y el legislativo. Es un debate en el que deben intervenir todos los sectores interesados —alcaldes, gobernadores, servidores públicos, comunidades locales, organizaciones sociales, agremiaciones, ciudadanos y, por supuesto, el gobierno nacional y los legisladores— los cuales deben acogerse a una guía de discusiones y propuestas. Es ese el sentido de la agenda de la descentralización en Colombia.

Balance de resultados

Para acordar dicha agenda es preciso realizar un balance de los logros y dificultades de la descentralización en los tres últimos lustros, a partir de la confrontación de los objetivos del proceso con sus resultados. Así sabremos qué hemos ganado y qué camino es necesario recorrer en el inmediato futuro.

Las reformas descentralistas desde la década del ochenta han tenido tres grandes objetivos: en primer lugar, asegurar una prestación más eficiente y eficaz de los servicios públicos a la población a través de su fortalecimiento administrativo y financiero. En segundo lugar, crear puentes de comunicación más directa entre el gobierno y los ciudadanos a través de la institucionalización de mecanismos de participación. Finalmente, como producto de los objetivos anterior-

es, garantizar mayores niveles de gobernabilidad, especialmente en el sentido de reducción de los niveles de conflicto social y político.

En estos tres campos, el país ha logrado avances, pero también se ha encontrado con escollos no completamente superados hasta el presente. En efecto, en lo que respecta a la prestación de los servicios, un primer resultado ha sido el incremento sustantivo de la capacidad de respuesta de los municipios a las necesidades y demandas de la población, como consecuencia de la devolución de competencias a los gobiernos locales³ y del aumento de sus ingresos corrientes. El incremento del porcentaje del IVA transferido a los municipios en la década pasada y, posteriormente, los porcentajes crecientes de participación en los ingresos corrientes de la nación han significado un indudable fortalecimiento fiscal de los municipios y un aumento de su capacidad de inversión.

Este cambio ha implicado un mejoramiento real de los niveles de cobertura y de calidad en la prestación de servicios como educación, salud, saneamiento básico, recreación y deporte, entre otros. Las cifras entregadas por diversos estudios⁴ así lo señalan. Aunque no es un resultado generalizable a todos los municipios del país, pues algunos de ellos aún no logran superar déficits importantes en esas y en otras materias, los indicadores agregados muestran una tendencia positiva, incluso en el caso de los municipios de menor tamaño.

De otra parte, las administraciones municipales han incorporado paulatinamente la planeación y la gestión de proyectos como ingrediente cada vez más consuetudinario de la gestión pública local. Así sea porque las

Desde que fueron expedidas las primeras reformas descentralistas y, especialmente, durante la presente década, se ha ampliado de manera importante la oferta institucional de participación. Nuevos mecanismos, nuevos actores y nuevos espacios de participación han extendido el campo de intervención de los ciudadanos en forma individual o colectiva, han socializado el lenguaje de la participación entre sectores que durante mucho tiempo permanecieron marginados de las decisiones públicas, han estimulado la organización de la gente en grupos de índole, objetivos y alcance muy diversos, y han propiciado el surgimiento de nuevos liderazgos, otrora ocultos en virtud del excesivo peso de los partidos y de las organizaciones tradicionales existentes en el país.

3. Hablamos de los gobiernos locales habida cuenta de que la descentralización en Colombia ha sido fundamentalmente municipal.

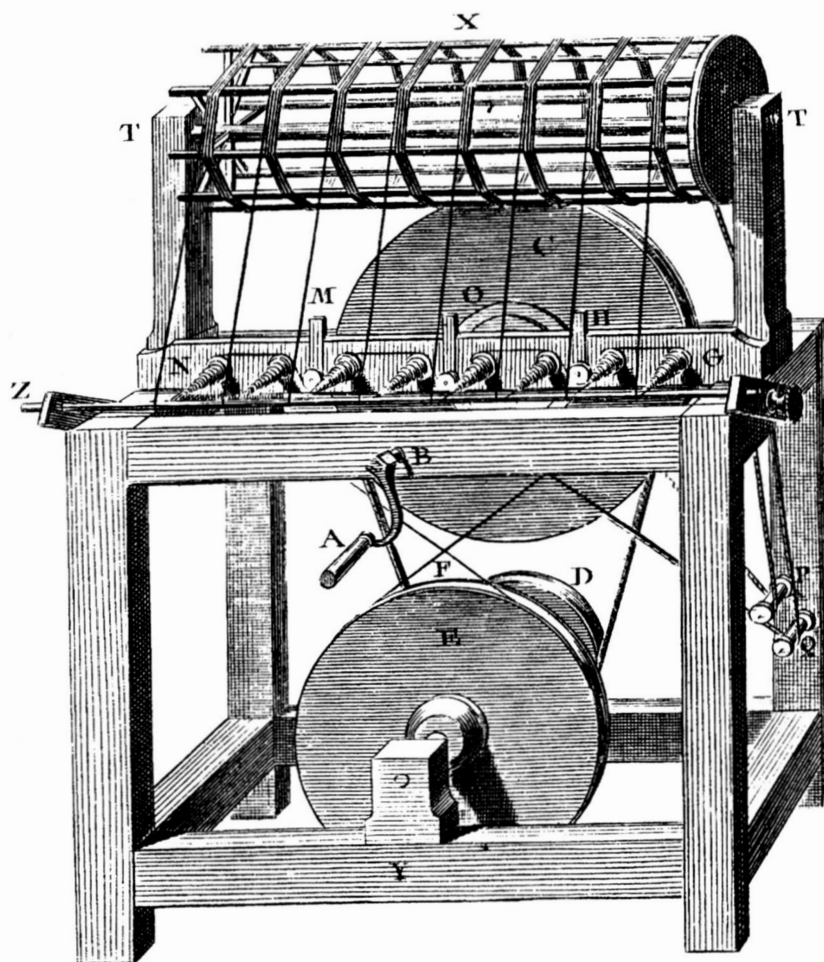
4. Entre ellos puede mencionarse el estudio sobre capacidad de gestión, realizado por el Banco Mundial hace cinco años (Banco Mundial, 1995) y los informes anuales elaborados por la Unidad de Desarrollo Territorial de Planeación Nacional sobre el estado de la descentralización en el país (DNP, 1998).

leyes las obligan, como es el caso de la Ley 152 de 1994 y la 388 de 1997, y en virtud de que tales disposiciones le abren campo a la participación ciudadana en los procesos de planeación, lo cierto es que el diseño de planes y la ejecución de programas y proyectos se han generalizado como instrumentos de acción gubernamental en las entidades territoriales. Para una parte importante de estas últimas —se sabe— el ejercicio de la planificación sigue siendo formal; no obstante, hoy día las autoridades locales deben responder por planes y programas de gestión y ello los obliga a ordenar su acción y a someter, así sea mínimamente, el gasto a criterios de racionalidad y evaluación.

Finalmente, las plantas administrativas de los municipios y departamentos se han profesionalizado, especialmente en las ciudades grandes e intermedias. El número de servidores públicos con título profesional ha aumentado en términos absolutos y relativos, lo cual favorece la introducción de criterios técnicos en la toma de decisiones, mejorando de esa forma su impacto.

Los entes territoriales no han logrado sin embargo superar varios escollos en su objetivo de mejorar la prestación de los servicios. En primer lugar, persisten problemas de capacidad de gestión, detectados a comienzos de esta década⁵, especialmente en los municipios de menor tamaño, que son en número la mayoría del país. Las debilidades más protuberantes tienen que ver con el ejercicio de algunas competencias, la planificación y la gestión de proyectos, la modernización administrativa y financiera y la promoción de la participación.

En segundo lugar, sigue aún dominando en el desempeño de las administraciones territoriales un modelo de gestión clientelista que, además de tener efectos fragmentadores en el seno de la población, especialmente de sus capas más pobres, no logra resolver las necesidades de la gente y sí termina privatizando los bienes y los servicios públicos, atomizando los recursos y haciendo un uso irracional de estos últimos. Las decisiones en materia de políticas públicas y de proyectos de desarrollo



local y regional siguen siendo más el fruto de pactos de poder entre la clase política que de una priorización de necesidades económicas y sociales y de las correspondientes acciones para atenderlas y de una consulta ciudadana que consulte el sentir de quienes se ven afectados por los problemas. Este manejo clientelista del aparato público, tanto a nivel decisional como de la acción, ha abierto fácilmente la puerta a la corrupción, a la introducción de elementos venales en el ejercicio del servicio público y a toda clase de conductas censurables en los procesos de gestión pública.

5. El gobierno del presidente César Gaviria formuló en el Plan de Desarrollo "La revolución pacífica" un diagnóstico sobre las dificultades institucionales de los municipios para cumplir con sus responsabilidades administrativas y financieras, lo que lo llevó a plantear con el apoyo del Banco Mundial un programa de desarrollo institucional de los municipios.

Un tercer obstáculo aún no superado es el deficiente marco normativo de la descentralización. De una parte, no ha sido posible que el Congreso de la República y el gobierno nacional se pongan de acuerdo para expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial. Las siete propuestas presentadas desde la aprobación de la Constitución en 1991 hasta hoy han sido intentos fallidos. La consecuencia de la inexistencia de esa norma es evidente: dispersión normativa, indefinición de competencias entre los distintos niveles de la administración pública y dificultad para aplicar algunos dictámenes de la Constitución de 1991.

De otra parte, las normas sobre descentralización son las mismas para todos los municipios del país, sin consideración a su diversidad desde el punto de vista regional, económico, cultural y de capacidad de gestión. Esta paradoja implica que Medellín tiene exactamente las mismas competencias que Firabitova, en Boyacá, y que a ambos municipios se les exigen resultados similares, a pesar de sus grandes diferencias en el terreno financiero y administrativo. Se trata, además, en algunos casos —la mayoría— de normas rígidas, inflexibles, que maniatan a las autoridades territoriales, especialmente a las municipales. El mejor ejemplo al respecto es la Ley 60 de 1993, la cual obliga a todos los municipios por igual a cumplir unos porcentajes en el gasto de los recursos provenientes de la PICN. Hay que referirse igualmente a las incongruencias, incluso contradicciones, entre las normas. En el campo de la salud, por ejemplo, la Ley 60 de 1993 coloca el énfasis sobre la demanda, mientras que la Ley 100 de 1993 es una ley de oferta. Tales incongruencias se traducen en la imprecisión de criterios, tanto para los demandantes como para los oferentes, en el manejo de los servicios de salud a nivel territorial⁶.

Pero, sin duda, el problema más difícil que enfrentan actualmente los entes territoriales y que afecta seriamente la prestación de los servicios es el déficit fiscal. Confiados en el crecimiento casi que exponencial de sus ingresos, especialmente

de las transferencias, un gran porcentaje de municipios, especialmente las ciudades intermedias y grandes, y de departamentos, se sobreendeudaron comprometiendo recursos presente y futuros, al tiempo que inflaron peligrosamente sus gastos de funcionamiento, especialmente por la vía del crecimiento de la planta de funcionarios y de nóminas paralelas. El déficit, de no ser enfrentado con prontitud mediante medidas de ajuste y saneamiento financiero, puede poner en peligro su viabilidad financiera en el corto plazo. Según el ministro de Hacienda, esta situación no sólo está poniendo en peligro la capacidad de dichos entes de atender las demandas de la población, sino que está amenazando el equilibrio macroeconómico del país. Además, señala el gobierno nacional a través de su ministro, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y el situado fiscal están acrecentando el déficit fiscal de la nación.

Por su parte, los alcaldes y los gobernadores, si bien reconocen los excesos de endeudamiento y los errores en el manejo de las finanzas locales y departamentales, no aceptan su presunta responsabilidad en el incremento del déficit fiscal nacional, ni mucho menos su propuesta de congelar las transferencias. Sienten que el gobierno nacional quiere “meter sus narices” donde no debe y rechazan cualquier medida que atente contra su autonomía. Independientemente de quién tenga la razón —todo parece indicar que todos la tienen— lo cierto es que la situación de las finanzas territoriales no es la mejor y que en esta época de crisis económica es preciso enfrentar con rapidez y profundidad ese problema para asegurar una estabilidad financiera mínima que permita mantener niveles de inversión social que, por lo menos, impidan un deterioro de la calidad de vida de los colombianos en aquellos rubros que caen bajo la responsabilidad de munici-

Otro factor que entraba la gobernabilidad es la excesiva injerencia del gobierno nacional en los asuntos locales. Como ya se señaló, el gobierno central sigue jugando un papel activo en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencia local y goza de un gran poder de control de los recursos de inversión a través de las transferencias. Ello ha generado conocidas tensiones entre los municipios y el poder central. El actual gobierno, como ya se indicó, insiste en mantener esa conducta de control de la descentralización “desde arriba”, aduciendo que los entes territoriales propician la corrupción y el despilfarro como si el gobierno nacional estuviera exento de esas prácticas. Así, aunque en el concierto internacional la descentralización en Colombia es vista como una de las experiencias más audaces y más avanzadas, lo que realmente está ocurriendo es el afianzamiento de un modelo de descentralización “centralista”, aunque parezca contradictorio.

6. La Academia de Ciencias Médicas hizo público hace algunas semanas un documento en el que formula una severa crítica a la Ley 100 de 1993 y la califica de fracaso.

prios y departamentos, especialmente la educación y la salud.

Finalmente, una fuerte debilidad de la gestión de servicios a nivel local y departamental es la falta de continuidad de las políticas públicas. Es costumbre de los alcaldes y gobernadores cuando asumen su cargo hacer “borrón y cuenta nueva”, como si las acciones realizadas por sus respectivos antecesores no tuvieran ningún valor. Se entiende que cada mandatario quiera imprimir un sello personal o programático a su obra de gobierno. Pero ello no significa que tenga que hacer una ruptura radical con el pasado y comenzar de cero como si nada hubiese sido inventado. La consecuencia más importante de ese tipo de decisiones es la ineficiencia del gasto público, en la medida en que algunas inversiones pueden verse truncadas por una decisión de gobierno, antes de que rindan sus frutos. Es sintomático observar la parálisis de los gobiernos en sus primeros meses de mandato, pues crean un vacío de política pública y de ejecución de programas y proyectos mientras preparan su plan de desarrollo y de inversión.

En materia de participación, también se han registrado logros importantes, contrarrestados en cierta forma por dificultades que impiden que la articulación de esfuerzos entre los ciudadanos y sus gobiernos respectivos rinda mejores frutos. En efecto, desde que fueron expedidas las primeras reformas descentralistas y, especialmente, durante la presente década, se ha ampliado de manera importante la oferta institucional de participación. Nuevos mecanismos, nuevos actores y nuevos espacios de participación han extendido el campo de intervención de los ciudadanos en forma individual o colectiva, han socializado el lenguaje de la participación entre sectores que durante mucho tiempo permanecieron marginados de las decisiones públicas, han estimulado la organización de la gente en grupos de índole, objetivos y alcance muy diversos, y han propiciado el surgimiento de nuevos liderazgos, otrora ocultos en virtud del excesivo peso de los partidos y de las organizaciones tradicionales existentes en el país. Para decirlo en pocas palabras, el contexto

institucional de las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones municipales y departamentales ha cambiado en estos últimos quince años en favor de una mayor participación de la gente en la formulación de las políticas públicas.

Especial mención debe hacerse de la elección popular de alcaldes. Ella ha determinado cambios importantes en la conducta de los dirigentes y las organizaciones políticas, toda vez que ha propiciado un nuevo escenario de competencia política —el nivel territorial— y ha convertido a los municipios y a los departamentos en objetos de debate público, de formulación de propuestas y de atención por parte de los electores, tal y como lo revelan las cifras sobre participación electoral a nivel local en esta última década. Además, ha estimulado el surgimiento de movimientos políticos, de organizaciones y de líderes interesados en la cosa pública. La elección de alcaldes, a pesar del peso significativo que siguen teniendo los partidos tradicionales sobre el electorado y del desencanto generado por el predominio de modelos clientelistas de gestión, es una de las instituciones políticas que posee mayor legitimidad a ojos de los ciudadanos. Estos siguen viendo en ella un instrumento de democratización de la vida política, de consolidación de la autonomía territorial y de modernización —en el sentido de eficiente prestación de los servicios públicos— de la administración pública. Tanto así, que hoy día la política local tiene un cierto grado de influencia sobre la lógica de la política nacional. No es casual que los dos últimos gobiernos, con el apoyo de algunas fracciones en el Congreso, hayan intentado unificar los calendarios electorales nacional y territorial a fin de garantizar un mayor control desde el centro del acontecer político en municipios y regiones. Por ahora, tales intentos han fracasado.

En el terreno de la participación ciudadana, la oferta participativa ha creado una cierta demanda adaptada a la nueva institucionalidad. Los puntos de encuentro entre los gobiernos, especialmente a nivel municipal, y los ciudadanos, se han multiplicado. La participación a través de las Juntas Administradoras Locales, de los Consejos Mu-

La Constitución del 91 creó el sistema nacional de planeación y obligó al gobierno nacional y a los municipios y departamentos a formular planes de desarrollo económico y social. Esta fue una medida positiva para el país, en la perspectiva de ordenar la gestión y racionalizar el uso de los escasos recursos públicos. Sin embargo, la ley orgánica de planeación tiene fallas que pueden ser fácilmente corregidas: los plazos para la formulación y análisis de los planes no son suficientes; los mecanismos de participación son inocuos; los sistemas de seguimiento y evaluación no son claros; las sanciones para quienes no cumplan los requisitos de ley no son explícitas; la coordinación entre los planes locales, departamentales y nacional es formal y no cuenta con mecanismos que la hagan efectiva.

nicipales de Desarrollo Rural, de los Consejos de Planeación, de los Comités de participación comunitaria en salud, de los comités de veeduría, para mencionar algunas de las instancias más conocidas, son muestra de que la gente ha comenzado a entender que existe allí una posibilidad de incidir en las decisiones gubernamentales, así no sea ello una panacea para resolver todos los problemas de la gente. Es probable que algunos de esos espacios se hayan rutinizado, burocratizado e, incluso, clientelizado. No obstante, en el país es posible observar una cierta movilización ciudadana en torno a la gestión pública local. A ello hay que añadir la gran cantidad de iniciativas no institucionales de diálogo y concertación que muchos alcaldes y, en ocasiones, la misma ciudadanía, han impulsado. Existe allí un innegable potencial democrático que en el futuro puede ganar fuerza y mostrar mayor eficiencia, una vez se eliminan los obstáculos que hasta el momento han impedido un mayor impacto de la participación en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Infortunadamente, en materia de participación son más las dificultades que los logros, aunque éstos, como acaba de señalarse, han sido de la mayor importancia. Una primera dificultad ha sido la resistencia de un cierto sector de la dirigencia política y de los líderes sociales más tradicionales a cualquier intento de la gente de empoderarse y actuar con mayor vigor en los asuntos locales que le conciernen. Sienten un temor real ante la eventualidad de que “otra gente” intente compartir el poder de decisión que han monopolizado por mucho tiempo y que les ha permitido articularse a los engranajes del poder y obtener beneficios y privilegios particulares que poco o nada han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de su propia base social.

A ello hay que sumar el hecho de que el sentido dado a la participación por parte de muchos de los ciudadanos está relacionado con motivaciones exclusivamente utilitarias, de provecho particular. Sin negar que esa sea una motivación válida, máxime para aquellas capas de la población que llevan

sobre sus espaldas el peso de la pobreza, es poco lo que esa actitud aporta a la construcción de la esfera pública, escenario crucial para la deliberación colectiva y para la toma de decisiones sobre los problemas compartidos. Por el contrario, refuerza las tendencias corporatistas en la relación de los ciudadanos con el Estado e impide que los ciudadanos adquieran conciencia sobre su rol en la construcción del bien común.

Este utilitarismo, fruto de racionalidades individualistas que guían cada vez más la conducta de los ciudadanos, expresa a su vez el bajo grado de cohesión social y los escasos niveles de acumulación de capital social en el país. Dos fenómenos son indicativos al respecto: de un lado, la dificultad de muchas organizaciones sociales, especialmente organizaciones de base, para democratizarse internamente, liberarse de criterios caudillistas y clientelistas en el manejo de sus propios asuntos y articularse a otros actores colectivos para conformar amplias redes de cooperación social. De otro, la desconfianza mutua que reina entre los ciudadanos, sus organizaciones y el Estado. A la actividad pública —y a quienes la ejercen— se les mira con recelo. La política para algunos es sinónimo de corrupción, de engaño, de privilegios oligárquicos. Así, son más los elementos que separan que los lazos que unen a unos con otros, lo que aumenta los márgenes de incertidumbre y lleva a cada quién a refugiarse en su propio mundo privado y a desprenderse de sus responsabilidades públicas.

Además, la oferta participativa estatal ha tenido un efecto fragmentador sobre los actores sociales, lo que encaja perfectamente en las lógicas individualistas. La mayor parte de las instancias de participación ciudadana son sectoriales (salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, etc.) y, en ocasiones, operan en contravía de la forma como hasta ahora la gente se organiza para participar. En otras palabras, la oferta participativa estatal tiende a crear nuevos actores que se adapten a esa sectorialidad, los cuales no necesariamente corresponden a los actores realmente existentes. De otra parte, esa oferta ha sido excesiva: existen en la legislación actual una gran cantidad de mecanismos, algunos de ellos subutilizados,

Infortunadamente, en materia de participación son más las dificultades que los logros, aunque éstos, como acaba de señalarse, han sido de la mayor importancia. Una primera dificultad ha sido la resistencia de un cierto sector de la dirigencia política y de los líderes sociales más tradicionales a cualquier intento de la gente de empoderarse y actuar con mayor vigor en los asuntos locales que le conciernen. Sienten un temor real ante la eventualidad de que “otra gente” intente compartir el poder de decisión que han monopolizado por mucho tiempo y que les ha permitido articularse a los engranajes del poder y obtener beneficios y privilegios particulares que poco o nada han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de su propia base social.

sobre cuyo carácter, alcance y modalidad de funcionamiento la gente no tiene una información completa, y que en ocasiones compiten entre sí dispersando —y volviendo ineficientes— los esfuerzos comunitarios, y/o generando una burocracia de la participación que termina especializándose en el ejercicio de la función participativa. El resultado de ese proceso es la apertura de una brecha de representación entre los líderes y sus bases sociales, que aleja a estas últimas de las dinámicas de movilización ciudadana, al considerarlas como desgaste inútil de fuerzas.

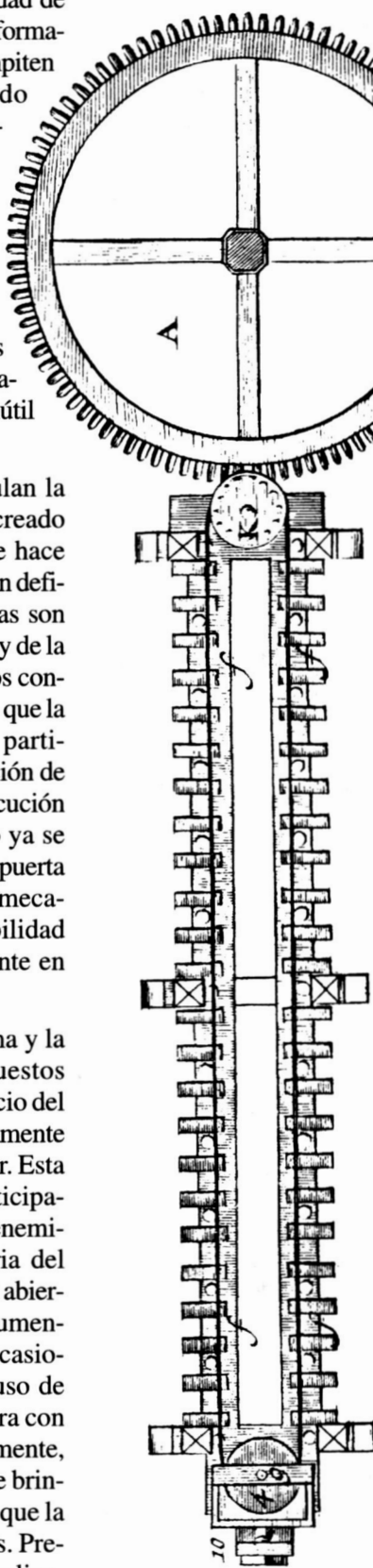
Finalmente, las normas que regulan la participación ciudadana, si bien han creado un marco jurídico e institucional que hace tres lustros no existía ni operaba, tienen deficiencias protuberantes: algunas de ellas son potestativas y dependen de la voluntad y de la discrecionalidad de los alcaldes o de los concejales. Algunos de ellos han entendido que la gestión moderna es esencialmente participativa, es decir, abierta a la intervención de los ciudadanos en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Pero, como ya se dijo, otros no. Y ello significa cerrar la puerta a la reglamentación de instancias y mecanismos y, en consecuencia, a la posibilidad de que la gente intervenga activamente en la gestión pública.

Otra falla es la rigidez de la norma y la gran cantidad de requisitos interpuestos como exigencias previas para el ejercicio del derecho a participar. El caso, ya ampliamente analizado, de la Ley 134/94 es singular. Esta norma, en lugar de estimular la participación se ha convertido en su principal enemiga. Las estadísticas sobre revocatoria del mandato, consultas populares, cabildos abiertos, etc., así lo demuestran. Esos instrumentos se han empleado en muy pocas ocasiones, pues la gente siente que hacer uso de ellos es como inscribirse en una carrera con obstáculos casi que insalvables. Finalmente, es escaso el margen de posibilidad que brindan la mayoría de los mecanismos de que la gente pueda tomar parte en decisiones. Predominan los niveles de consulta y fiscalización. Si acaso, de iniciativa. Los niveles de

decisión y de gestión son más bien la excepción a la regla.

En estas circunstancias se entiende por qué recientemente la gente, especialmente los estratos bajos de la población urbana, los campesinos y los indígenas, han optado por mecanismos menos formales, menos institucionalizados, más *ad hoc*, o por la protesta callejera como forma de negociar la presencia del Estado en sus localidades y las inversiones necesarias para satisfacer sus urgentes necesidades. No es sólo una expresión de desesperación, sino también la certificación de que los mecanismos de participación, tal y como están diseñados, no son eficaces para hacerse oír y encontrar eco en las decisiones gubernamentales. Mientras tanto, en las ciudades, los sectores de altos ingresos optan por conductas similares (una relación más directa con los gobiernos), pero por razones distintas: ellos tienen desde hace mucho tiempo “línea directa” con el poder ejecutivo y han definido formas de intervención en las políticas públicas, que hace innecesario el uso de las instancias y los mecanismos de participación formalmente establecidos por la ley.

El tercer objetivo de la descentralización es la reducción de las tensiones y los conflictos sociales y políticos en las regiones y localidades. Es posible mencionar varios factores que han facilitado la gobernabilidad a nivel territorial: en primer lugar, la devolución de competencias y recursos a los municipios y departamentos les restituyó, especialmente a los primeros, la capacidad de atender directamente las demandas de la población y dejar de ser simples intermediarios entre esta última y el gobierno nacional. Aunque algunos conflictos en torno a la satisfacción de necesidades no hayan podido ser resueltos por las autoridades locales y/o regionales —como lo testimonia la reciente movilización indígena y campesina en el Cauca— lo cierto es que desde mediados de la década pasada el número de movilizaciones de protesta (marchas, paros cívicos y similares) a nivel regional disminuyó en comparación con lo ocurrido hasta la pri-



mera mitad de los años 80, aunque durante este gobierno la inconformidad se ha vuelto a sentir.

En segundo lugar, la apertura de canales institucionales de participación, a pesar de las deficiencias ya anotadas, ha sido un importante factor de reducción de conflictos. La existencia de canales de diálogo para la consulta ciudadana, la fiscalización de la gestión pública, el trámite de iniciativas sociales de desarrollo local y, en ocasiones, para la concertación de decisiones, ha permitido prevenir conflictos o resolverlos mediante consenso entre las partes interesadas.

La existencia de un marco constitucional y legal que ampara la autonomía territorial, en el marco de la estructura unitaria del Estado, ha sido otro factor importante de gobernabilidad. Es éste probablemente el aspecto más controvertido, por lo menos recientemente, por el propio gobierno nacional y por algunos analistas que ven en la autonomía —o, mejor, en su uso irresponsable— uno de los determinantes del actual déficit fiscal de un gran número de municipios y departamentos. Sin negar que hay allí una parte de verdad, también es preciso reconocer que gracias a la potestad que tienen las entidades territoriales de forjar su propio destino en el campo de sus funciones y competencias, las tensiones sociales, sobre todo aquellas derivadas de la dependencia total con respecto al gobierno nacional en la prestación de servicios públicos, han disminuido en número e intensidad.

Hay sinembargo factores de gran calado que amenazan la gobernabilidad, especialmente la democrática: uno de ellos, seguramente el de mayor incidencia, es el conflicto armado que vive el país y que se ha recrudecido en los últimos años. Cerca del 70% de los municipios el país sufren el azote del enfrentamiento armado entre la guerrilla, los paramilitares y la fuerza pública. Ese se ha convertido sin duda en el problema número uno de los municipios en la actualidad. Las estadísticas más recientes de la Federación de Municipios indican que cada mes es asesinado un alcalde en Colombia y que un gran número de ellos han sido secuestrados por los grupos armados, amenazados de muerte u obligados a salir

de sus localidades. En la cumbre de alcaldes realizada a fines de octubre/99 la petición más importante de los mandatarios locales al gobierno nacional fue la garantía de condiciones mínimas de seguridad personal para el ejercicio de sus funciones.

Los grupos armados hacen parte del paisaje social y político local y juegan cada vez más un papel activo como actores de la vida municipal a través del ejercicio de presiones sobre las autoridades municipales y departamentales. Incluso en algunos municipios han establecido sistemas de co-gobierno o de veeduría bajo la amenaza de las armas. Estos hechos, aunados a la ola de secuestros y masacres en algunas regiones del país, han llevado a una gran cantidad de municipios a una situación de inseguridad, frente a la cual paradójicamente los gobiernos locales no tienen atribuciones, pues el gobierno nacional ha sido claro en señalar que las negociaciones con los grupos armados y la política de sometimiento de los narcotraficantes es de su competencia exclusiva. Las autoridades locales prácticamente se encuentran maniatadas frente a un problema que las afecta cada vez más, al igual que a los ciudadanos.

Otro factor que entraba la gobernabilidad es la excesiva injerencia del gobierno nacional en los asuntos locales. Como ya se señaló, el gobierno central sigue jugando un papel activo en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencia local y goza de un gran poder de control de los recursos de inversión a través de las transferencias. Ello ha generado conocidas tensiones entre los municipios y el poder central. El actual gobierno, como ya se indicó, insiste en mantener esa conducta de control de la descentralización “desde arriba”, aduciendo que los entes territoriales propician la corrupción y el despilfarro como si el gobierno nacional estuviera exento de esas prácticas. Así, aunque en el concierto internacional la descentralización en Colombia es vista como una de las experiencias más audaces y más avanzadas, lo que realmente está ocurriendo es el afianzamiento de un modelo de descentralización “centralista”, aunque parezca contradictorio.

A esta circunstancia hay que añadir otras: de un lado, la inexistencia de una Ley de

El gobierno del presidente Pastrana se ha caracterizado por su inconsecuencia entre una retórica descentralista y una práctica centralizante. Los ministros del Interior y de Hacienda han repetido hasta la cansancio que lo que buscan es profundizar la descentralización. Sinembargo, sus propuestas, especialmente las iniciativas legislativas sobre la materia y el manejo de las transferencias, apuntan en otra dirección: erosionar la autonomía territorial y reducir la capacidad de inversión de los entes territoriales en favor del gobierno central.

Ordenamiento Territorial que defina de una vez por todas el estatuto de las entidades territoriales, así como sus competencias y recursos. Ese tema es bastante complicado, no sólo por las materias sobre las cuales es necesario decidir (más entes territoriales o no, qué competencias para cada uno de ellos, qué recursos, niveles de autonomía e interrelación mutua y con el gobierno nacional, etc.) sino por los acuerdos políticos que suponen tales decisiones. De otro lado, la laxitud de la legislación actual en materia de creación de nuevos municipios (Kure, 1995; Comisión, 1996): en los cuatro últimos años han sido creados cerca de 40 nuevos municipios. De los 1.078 existentes actualmente en el país, una buena parte de los más pequeños son económicamente inviables, lo que limita seriamente la gobernabilidad de sus autoridades.

Por último, la magnitud de las necesidades y demandas de la gente, frente a las cuales no existe ni la capacidad de gestión requerida ni los recursos financieros suficientes, se ha convertido en un factor de desestabilización a nivel local y regional. Las estadísticas señalan que, a raíz de la crisis económica que sufre el país, los índices de pobreza en ciudades y campos han aumentado y que los problemas sociales y de infraestructura que deben resolver los municipios y departamentos son de tal magnitud que implican un esfuerzo de largo aliento en términos económicos. Esta circunstancia es más dramática en el contexto de déficit, pues los niveles de inversión se reducen drásticamente, como en efecto ha ocurrido en los últimos años, generándose así un caldo de cultivo para la tensión social, la protesta y el conflicto.

La propuesta del actual gobierno

El gobierno del presidente Pastrana se ha caracterizado por su inconsecuencia entre una retórica descentralista y una práctica centralizante. Los ministros del Interior y de Hacienda han repetido hasta el cansancio que lo que buscan es profundizar la descentralización. Sin embargo, sus propuestas, especialmente las iniciativas legislativas sobre la materia y el manejo de las transferencias, apuntan en otra dirección: erosionar la

autonomía territorial y reducir la capacidad de inversión de los entes territoriales en favor del gobierno central.

En la propuesta de plan de desarrollo, el gobierno despliega una retórica en favor de la descentralización. La considera como un proceso político de empoderamiento de las comunidades locales para que éstas sean gestoras de su propio desarrollo, y como un potente mecanismo para construir capital social y fortalecer los procesos de desarrollo. Es una herramienta de redistribución del poder, pero también de las responsabilidades, de modo que cada quién asuma su compromiso en la gestión del desarrollo. En tal sentido, es un instrumento de desestatización de la sociedad: menos Estado (gasto público) y más mercado (descentralización y autogestión del desarrollo). He ahí la fórmula mágica para el desarrollo local y nacional.

A pesar de que el argumento echa mano de factores sociopolíticos, las propuestas del gobierno se orientan más hacia el aspecto financiero y fiscal. En últimas, ese es el punto que le interesa. El argumento es sencillo: las finanzas territoriales son deficitarias como consecuencia del despilfarro, la corrupción y la clientelización del gasto público en municipios y departamentos. Mientras que las transferencias han aumentado, los ingresos propios no lo han hecho al ritmo de aquellas. El sobreendeudamiento de los entes territoriales es exagerado y puede producir un colapso en el corto plazo. En fin, el incremento de las transferencias (situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la nación) está generando un hueco fiscal muy grande en el tesoro nacional y constituye una amenaza para el equilibrio macroeconómico. La solución a tales problemas es fácil de imaginar y es precisamente la que ha planteado el gobierno: reducir los aportes de la nación a los entes territoriales y aprobar una reforma tributaria que permita a los municipios y departamentos obtener mayores ingresos. Así, los entes territoriales aumentarán sus recursos, dependerán menos del gobierno nacional en materia financiera y tendrán mayor autonomía en la conformación de la "canasta de servicios" locales según reglas de oferta y demanda.

El principal error del actual gobierno es creer que el problema de la descentralización es de carácter exclusivamente fiscal. Más aún, creer que saneando las finanzas territoriales va a resolver en buena medida el problema del déficit fiscal nacional. En realidad, el diagnóstico es equivocado e incompleto. Equivocado, pues está claro que el causante principal del déficit fiscal es el propio gobierno nacional que ha sido incapaz de recortar su gasto, especialmente, como lo demostró hace varios años la Comisión de Racionalización del Gasto, en las áreas de Defensa, Justicia y nómina de personal. Si bien las transferencias territoriales representan una proporción importante de los ingresos de la nación, no son ellas las causantes del hueco fiscal y sí son un importante instrumento de apoyo a los entes territoriales y de corrección de inequidades regionales y locales.

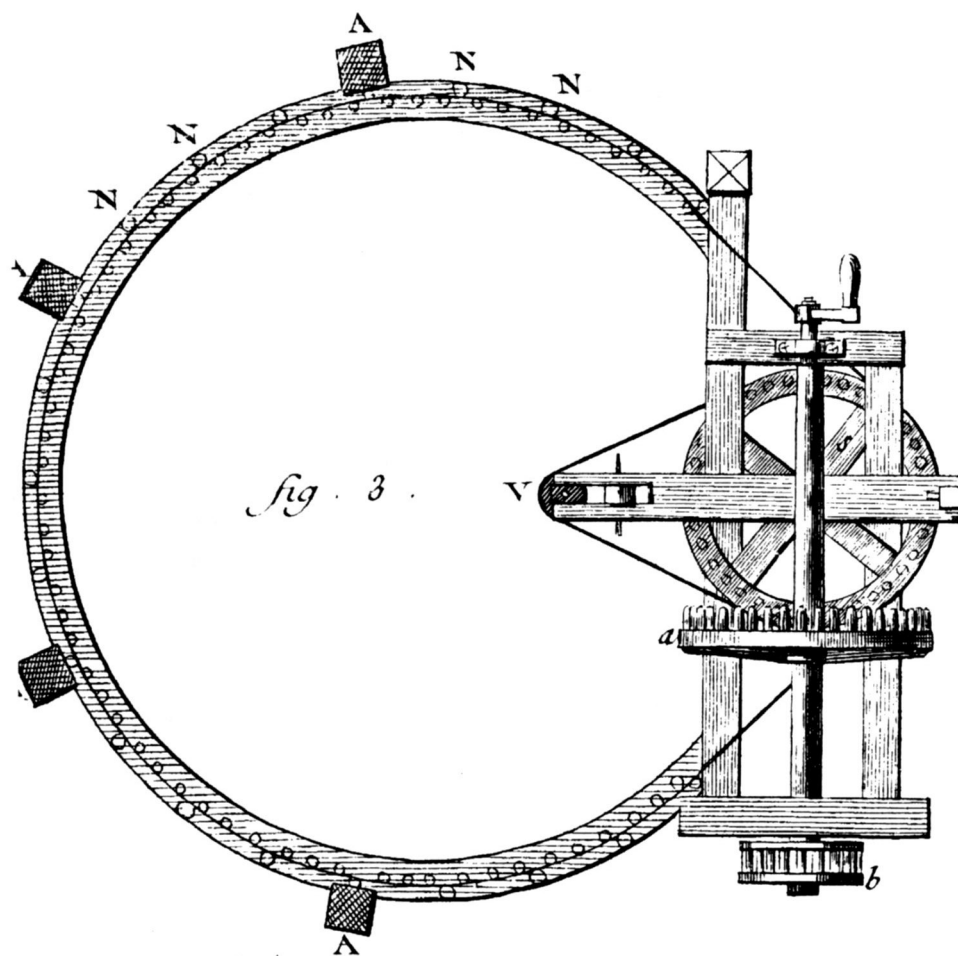
En esa línea se ubican los cuatro proyectos de ley y de reforma constitucional sobre la materia presentados por el gobierno nacional a consideración del Congreso de la República: saneamiento de las finanzas de los municipios y departamentos, fondo de pensiones de las entidades territoriales, juegos de suerte y azar y congelamiento de las transferencias. Los dos primeros buscan resolver problemas urgentes (déficit y pasivo pensional) de las entidades territoriales, que, de no encontrar salida, pueden amenazar la sostenibilidad de sus finanzas. El tercero busca incrementar algunos ingresos y el cuarto reglamentar el crecimiento de la PICN según el índice de inflación.

Estos proyectos le apuestan a un sólo objetivo: reducir la responsabilidad del gobierno en el financiamiento del gasto territorial y obligar a los municipios y departamentos a conseguir, vía tributos propios, los ingresos necesarios para financiar sus gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda. Esta estrategia, que obliga a los municipios y departamentos, independientemente de su tamaño, de su base económica y de su capacidad de gestión, a rebuscarse sus ingresos, persigue un objetivo de fondo: exigir a los entes territoriales su cuota de sacrificio en el proceso de ajuste fiscal a nivel nacional, siguiendo los dictámenes del Fondo Monetario Internacional.

El gobierno nacional parece estar diciendo a las autoridades locales y a los ciudadanos: "Señoras y señores, les entrego la responsabilidad de resolver sus propios problemas. Para que puedan hacerlo, les aumentaré los ingresos propios mediante una reforma tributaria territorial, pero —eso sí— mantendré un control sobre las transferencias y las condicionaré a objetivos específicos de inversión y de desempeño. Nada de pasarse de la raya de endeudamiento, nada de cofinanciación. Vean cuál es la canasta de servicios que mejor puedan pagar y conformense con ella. Pero no me pidan que les colabore cuando se vean a gatas para cumplir con sus compromisos de endeudamiento. ¿Quieren autonomía? Pues ahí la tienen. Organícense como mejor puedan,

sean más eficientes en el uso de los recursos y traten de ponerse de acuerdo sobre cómo sobrevivir. Mejor dicho, ¡sálvese quien pueda!".

De ser aprobadas estas propuestas, los entes territoriales, especialmente los de menor capacidad financiera y administrativa, saldrán perdiendo y, paradójicamente, terminarán dependiendo cada vez más de la intervención del gobierno central, lo cual riñe precisamente con la propia lógica de la política gubernamental. Además, se generarían inequidades territoriales mayores que las que existen actualmente, debido a que los municipios y departamentos más "pudientes" concentrarían los ingresos y tendrían mayor capacidad de inversión, mientras que los más pobres se hundirían en su propia pobreza. En contrapartida, el gobierno nacional resolvería parcialmente el problema del déficit fiscal y aumentaría de manera real su capacidad de inversión territorial, en áreas de com-



petencia de los departamentos y municipios. El saldo neto sería un fortalecimiento del gobierno central y un freno a la descentralización, no una consolidación del proceso, como lo anuncia la retórica gubernamental.

La agenda de la descentralización

El principal error del actual gobierno es creer que el problema de la descentralización es de carácter exclusivamente fiscal. Más aún, creer que saneando las finanzas territoriales va a resolver en buena medida el problema del déficit fiscal nacional. En realidad, el diagnóstico es equivocado e incompleto. Equivocado, pues está claro que el causante principal del déficit fiscal es el propio gobierno nacional que ha sido incapaz de recortar su gasto, especialmente, como lo demostró hace varios años la Comisión de Racionalización del Gasto, en las áreas de Defensa, Justicia y nómina de personal. Si bien las transferencias territoriales representan una proporción importante de los ingresos de la nación, no son ellas las causantes del hueco fiscal y sí son un importante instrumento de apoyo a los entes

territoriales y de corrección de inequidades regionales y locales.

Pero, además, es incompleto, pues, como ya se vio, la descentralización es muchísimo más que su componente fiscal. Hay aspectos relacionados con la capacidad de gestión de departamentos y municipios, con los modelos de gestión predominantes, con la participación ciudadana, con las estructuras administrativas, con la planificación, con la violencia y el orden público, etc., que también hacen parte de la problemática que vive el proceso y que deben ser tenidos en cuenta en el momento de diseñar una agenda de la descentralización para los próximos veinte o treinta años. Sin duda, el problema fiscal es relevante y, más aún, juega un rol determinante en el presente y en el futuro de la mayoría de los municipios y los departamentos. Pero no puede convertirse en el objeto único de las preocupaciones del gobierno y de la sociedad, por lo menos en la coyuntura actual.

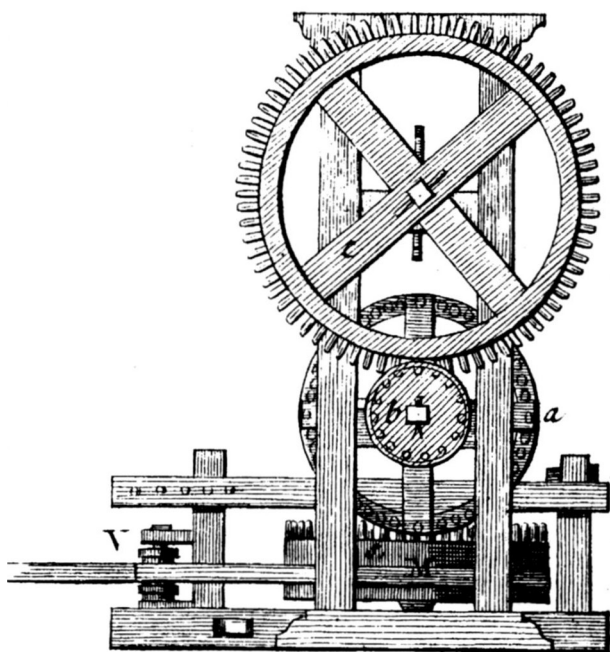
En ese sentido, es preciso diseñar una agenda de discusión y de reformas, que abarque los grandes temas de la vida local y regional en función de los grandes objetivos de la descentralización. Esa agenda debe convertirse en un instrumento de diálogo entre el gobierno nacional, el poder legislativo, los partidos políticos, las organizaciones sociales y los ciudadanos en torno a un propósito común: consolidar el proceso descentralista para que las comunidades locales y regionales y las administraciones territoriales puedan articular esfuerzos hacia el logro de mejores condiciones de vida para todos.

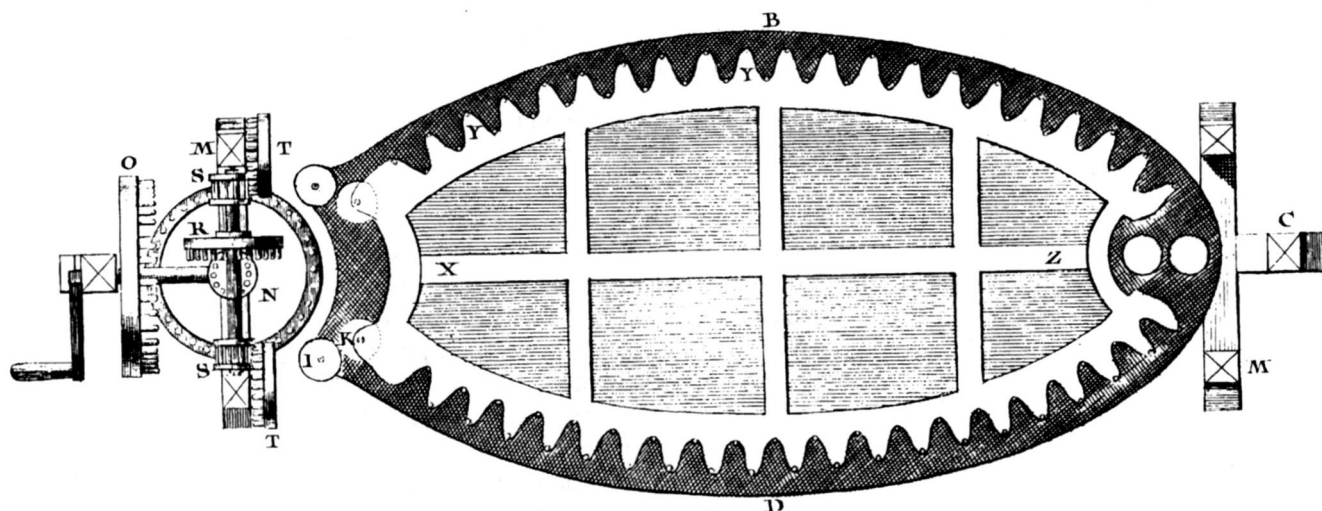
El contenido de la agenda debe ser producto de la iniciativa de diferentes sectores económicos, sociales y políticos del país, a fin de que sea rica en contenidos y recoja el sentir de cada uno de ellos. A continuación se enuncian algunos temas que cabrían en ella.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

El Congreso de la República ha sido incapaz de ponerse de acuerdo sobre este tema, después de que han sido presentados a su consideración siete proyectos de ley. Este es uno de los asuntos sobre los cuales el legis-

El gobierno nacional parece estar diciendo a las autoridades locales y a los ciudadanos: "Señoras y señores, les entrego la responsabilidad de resolver sus propios problemas. Para que puedan hacerlo, les aumentaré los ingresos propios mediante una reforma tributaria territorial, pero —eso sí— mantendré un control sobre las transferencias y las condicionaré a objetivos específicos de inversión y de desempeño. Nada de pasarse de la raya de endeudamiento, nada de cofinanciación. Vean cuál es la canasta de servicios que mejor puedan pagar y confórmense con ella. Pero no me pidan que les colabore cuando se vean a gatas para cumplir con sus compromisos de endeudamiento. ¿Quieren autonomía? Pues ahí la tienen. Organícense como mejor puedan, sean más eficientes en el uso de los recursos y traten de ponerse de acuerdo sobre cómo sobrevivir. Mejor dicho, ¡sálvese quien pueda!"





lativo mantiene una deuda muy grande con el país, pues constituye el marco general para el reordenamiento del territorio y de la administración pública. Es urgente discutir este punto, máxime en esta coyuntura de inicio de las conversaciones de paz con los grupos guerrilleros. Los colombianos debemos decidir de una vez por todas puntos neurálgicos tales como la existencia de departamentos o regiones, la reglamentación de las entidades territoriales, la distribución de competencias y recursos, la reestructuración del mapa del país, incluso a nivel municipal, las relaciones entre el gobierno nacional y las administraciones territoriales, los términos de la autonomía territorial, etc. La discusión y aprobación de esta ley orgánica es el punto de partida de cualquier intento de avanzar en el proceso de descentralización. Es condición *sine qua non* para discutir otros temas de la agenda para los próximos años.

Reforma de la Ley 60 de 1993

Esta ley de competencias y recursos jugó un papel de primer orden en la era post-constitucional. Reglamentó los artículos de la Carta Política en materia de competencias y recursos y ha sido el eje de las relaciones entre el gobierno nacional y los entes territoriales. La norma, sin embargo, ha mostrado debilidades y es hora de revisarla, como la propia ley lo determina. Aspectos como la distribución de competencias entre los niveles nacional, departamental y municipal deben ser redefinidos para evitar que las responsabilidades se diluyan y que el gobierno

nacional se sienta autorizado a intervenir en el campo de competencias de las entidades territoriales. Pero, además, deben ser revisados los mecanismos de distribución de las transferencias y, sobre todo, reducir los altos niveles de rigidez de la norma sobre el uso de estas últimas. Hay que introducir elementos de flexibilidad que permitan gradualidad en el traslado de competencias, particularmente a municipios que no tienen suficiente capacidad de gestión, y un manejo adecuado de los recursos en función de las necesidades de cada región y localidad.

Reforma de la Ley 152 de 1994

La Constitución del 91 creó el sistema nacional de planeación y obligó al gobierno nacional y a los municipios y departamentos a formular planes de desarrollo económico y social. Esta fue una medida positiva para el país, en la perspectiva de ordenar la gestión y racionalizar el uso de los escasos recursos públicos. Sin embargo, la ley orgánica de planeación tiene fallas que pueden ser fácilmente corregidas: los plazos para la formulación y análisis de los planes no son suficientes; los mecanismos de participación son inocuos; los sistemas de seguimiento y evaluación no son claros; las sanciones para quienes no cumplan los requisitos de ley no son explícitas; la coordinación entre los planes locales, departamentales y nacional es formal y no cuenta con mecanismos que la hagan efectiva. Los planes están pensados como planes de gobierno y no como políticas de Estado. Es preciso, en consecuencia,

pensar en planes más estratégicos y, por tanto, de mediano y largo plazo, que superen el período de mandato de alcaldes y gobernadores. De esa forma se puede garantizar continuidad en las políticas públicas.

Reforma de la Ley 136 de 1994

La ley de régimen municipal puede ser objeto de revisión en múltiples aspectos, por ejemplo, la reducción del tamaño de concejos municipales; las calidades, exigidas a los candidatos a alcaldes y concejales; los requisitos para la creación de municipios; la unificación de mecanismos de participación; la creación o supresión de organismos de control; el manejo de los presupuestos municipales.

Programa de mejoramiento de la gestión pública

A comienzos de esta década el gobierno nacional desarrolló un programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios de menos de 100.000 habitantes. El programa, realizado con el apoyo del Banco Mundial, si bien cumplió sus metas físicas, no tuvo el impacto esperado y, más bien, constituyó un fracaso como política gubernamental en esa materia. Sin embargo, el problema está ahí, así una gran parte de las autoridades municipales no lo perciban como tal. Lo cierto es que hay que transformar radicalmente los modelos de gestión, en sus aspectos técnicos y políticos, de manera que se mejore la prestación de los servicios en el sentido de eficiencia y eficacia, se actúe con transparencia y responsabilidad pública y se multipliquen los canales de comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos locales y regionales en la formulación de las políticas públicas. El estímulo a la participación ciudadana puede ser un instrumento muy eficaz para crear en los municipios la necesidad de un desarrollo institucional que mejore su capacidad de gestión.

Lucha contra la corrupción

La corrupción es uno de los mayores flagelos de la administración pública en este

y en otros países. La venalidad de autoridades y funcionarios, el manejo de los asuntos públicos con criterios de beneficio particular (individual o grupal), el robo de los recursos públicos a través de los más insospechados mecanismos, constituyen una inmensa vena rota de la administración pública, como lo ha venido denunciando el contralor general de la República. Es necesario discutir formas eficaces de enfrentar la corrupción, que vayan más allá del ineficaz estatuto de corrupción vigente hoy día. La fiscalización ciudadana, el afinamiento del trabajo de los organismos de control, la expedición de normas con severos castigos para este tipo de prácticas y la educación ciudadana en función de lo público, pueden ser mecanismos que ayuden a pensar fórmulas integrales para erradicar al máximo este tipo de vicios de la administración pública.

Saneamiento fiscal

El gobierno nacional ha propuesto una serie de medidas de saneamiento fiscal de municipios y departamentos, con las cuales puede uno ponerse de acuerdo: reducción de gastos de funcionamiento, disminución del tamaño de asambleas departamentales y concejos municipales, reducción del número de sesiones, eliminación de contralorías en pequeños municipios, reducción de honorarios de concejales y diputados, etc. Lo importante es que tales medidas no afecten la autonomía de los entes territoriales y sirvan más bien como estímulo para volver la gestión pública más eficiente y al servicio de los intereses ciudadanos. Los gremios de alcaldes y concejales han reaccionado fuertemente contra esta iniciativa gubernamental y, por ello, será necesario iniciar una discusión pública sobre ese asunto y concertar medidas que redunden en beneficio de la gente.

Participación ciudadana

Este es uno de los puntos de la agenda más importantes, pues alude a uno de los ingredientes más importantes de la gestión pública moderna. Como ya se dijo, Colombia dispone de un amplio marco normativo e institucional para la promoción de la partici-

A comienzos de esta década el gobierno nacional desarrolló un programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios de menos de 100.000 habitantes. El programa, realizado con el apoyo del Banco Mundial, si bien cumplió sus metas físicas, no tuvo el impacto esperado y, más bien, constituyó un fracaso como política gubernamental en esa materia. Sin embargo, el problema está ahí, así una gran parte de las autoridades municipales no lo perciban como tal. Lo cierto es que hay que transformar radicalmente los modelos de gestión, en sus aspectos técnicos y políticos, de manera que se mejore la prestación de los servicios en el sentido de eficiencia y eficacia, se actúe con transparencia y responsabilidad pública y se multipliquen los canales de comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos locales y regionales en la formulación de las políticas públicas. El estímulo a la participación ciudadana puede ser un instrumento muy eficaz para crear en los municipios la necesidad de un desarrollo institucional que mejore su capacidad de gestión.

pación. Sin embargo, no necesariamente los procesos participativos han contribuido a mejorar la gestión a nivel municipal y departamental. Se requiere trabajar en varios frentes: modificación de la Ley 134 de 1994 para que se convierta en un detonador y no en un obstáculo de la participación; destinación de recursos municipales para fortalecer la infraestructura de participación ciudadana; unificación de instancias y mecanismos para evitar la dispersión actualmente existente; educación ciudadana, tanto de los líderes sociales y políticos como de los ciudadanos, para introducir cada vez más la participación como un valor de primer orden en su jerarquía axiológica y en sus conductas frente a lo público; introducción de canales de concertación entre los gobiernos y los ciudadanos para darle curso más ágil a la formulación y ejecución de políticas públicas. En fin, es preciso trabajar en un cambio de mentalidad sobre este aspecto que fortalezca las instituciones democráticas.

Proceso de paz

Hoy Colombia se juega su futuro en las conversaciones de paz. Un elemento muy importante de la agenda de la descentralización es construir desde las entidades territoriales a contruir el país que queremos y necesitamos. Los alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y las organizaciones sociales (gremios, ONGs, organizaciones de base, medios de comunicación, etc.) deben participar en las discusiones y en las negociaciones de paz, pues la descentralización y el ordenamiento territorial son temas cruciales de los diálogos de paz. Además, los alcaldes y gobernadores deberán tener instrumentos reales, normativos y políticos, para enfrentar los problemas de orden público en sus respectivos territorios, de manera que dejen de ser actores pasivos y doctores maniatados del conflicto.

Esta agenda, que deberá ser enriquecida con el aporte de todos los colombianos, requiere además un instrumento para su discusión. La iniciativa de crear una Comisión Ciudadana de Seguimiento al Ordenamiento Territorial y a la Descentralización debe concretarse para que la agenda no se quede

en buenas intenciones. En esa Comisión, que debe operar a lo largo y ancho del país, las colombianas y los colombianos debemos discutir nuestros puntos de vista y construir iniciativas legislativas y propuestas políticas para consolidar un proceso de descentralización que, en opinión de la gran mayoría de los colombianos, es irreversible. El reto es lograr que esa consolidación no sacrifique la autonomía territorial ni, mucho menos, los valores democráticos.

Bibliografía

Banco Mundial, *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No. 14085-CO, Washington, 1995.

DNP, "Evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación, 1997", *Planeación & Desarrollo*, Vol. XXIX, No. 4, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1998, pp. 11-65.

Kure, Ileana, "La descentralización: retos para su consolidación", *Planeación & Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 2, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1995, pp. 89-129.

Santana, Pedro, *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*, Bogotá: Cinep, 1983.

Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!

- Servicio de correo ordinario • Servicio de correo certificado • Servicio de certificado especial • Servicio encomiendas aseguradas • Encomiendas contra reembolso • Servicio cartas aseguradas • Servicio de filatelia • Servicio de giros • Servicio electrónico burofax • Servicio internacional APR/SAL • Servicio CORRA • Servicio respuesta comercial • Servicio tarifa postal reducida • Servicios especiales.

Teléfonos para quejas y reclamos 334 03 04 - 341 55 36 Bogotá



Adpostal

**Cuente con nosotros
Hay que creer en los Correos de Colombia**

Pedro Santana Rodríguez, presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía, director de la Revista FORO

La pretendida marcha atrás de descentralización*

Pedro Santana Rodríguez

1. Descentralización y democratización

Durante más de un siglo vivimos las consecuencias de un régimen centralista que debilitó profundamente la vida regional y local. El centralismo fue impuesto por la regeneración mediante la fuerza de las armas, para garantizar la existencia de un Estado nacional apuntalado en el ejército y la Iglesia católica, instituciones

* Texto revisado de la ponencia presentada al Seminario Nacional "Descentralización, Ordenamiento Territorial y Reformas a la Legislación Municipal. Santafé de Bogotá, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 1999. El principal logro y a la vez conclusión de dicho seminario fue la creación de la Comisión Ciudadana de Seguimiento al Ordenamiento Territorial, acuerdo que compromete a la Corporación Viva la Ciudadanía, el Cider de la Universidad de los Andes, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana, la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Concejales. Se cuenta con el respaldo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República.

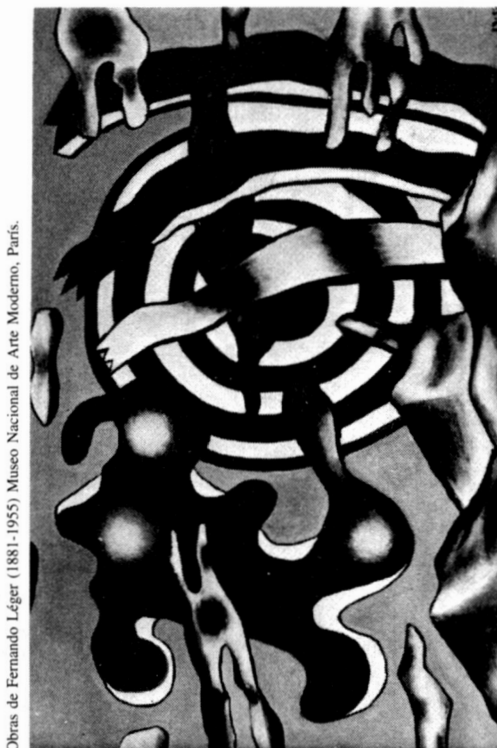


Obras de Fernand Léger (1881-1955). Museo Nacional de Arte Moderno, París.

rígidamente centralizadas durante aquella época histórica. Con esta victoria perdió la provincia y perdió la democracia en el sentido de que fuimos incapaces históricamente de encontrar una vía concertada y democrática para ordenar y distribuir el poder en el conjunto del territorio colombiano.

Por eso fue muy importante que ante la emergencia de levantamientos cívicos y populares, como el recientemente levantado movimiento de los pobladores del sur del país, el gobierno del presidente Belisario Betancur decidiera abrir las compuertas a la descentralización en los tres planos que la constituyen y la diferencian de la mera desconcentración administrativa. Nos referimos, claro está, a la disposición que le confirió a los ciudadanos la potestad y el derecho de elegir a sus propias autoridades, es decir, la descentralización política al mismo tiempo que la cesión de funciones y atribuciones, descentralización administrativa, y finalmente, la descentralización fiscal, mediante la cual se reestructuraron las fuentes propias de recursos y se les dio a las entidades territoriales una mayor participación en los ingresos corrientes de la nación.

Recordemos que la descentralización se refiere primordialmente a la forma como se distribuyen los poderes en el territorio y por tanto es un asunto de naturaleza política. Aunque también es un asunto de naturaleza cultural en la medida que lo que se pone en juego es también la manera como se reconocen o no las identidades culturales locales y regionales, la forma como se articulan y la manera como los poderes centrales reconocen o no esos derechos que se han forjado en las comunidades humanas que pueblan un territorio. Muy a menudo en la historia se producen movimientos de separación de comunidades que pueblan un territorio y que sienten que sus identidades, sus intereses y sus imaginarios de organización social no son garantizados en la organización política que la modernidad nos ha heredado, que no es otro que el Estado nacional moderno. Es obvio que los poderes se distribuyen en el espacio y en el tiempo y la descentralización



es una forma de organización del Estado nacional.

La elección popular de alcaldes consagrada en el Acto legislativo No. 1 de 1986 y ratificada en el proceso constituyente de 1991 ha contribuido a sembrar el pluralismo, a ventilar la democracia para que circulen ideas distintas a las del bipartidismo tradicional que nos ha gobernado nacionalmente durante toda la vida republicana. Los frutos de esta decisión apenas comienzan a vislumbrarse puesto que uno de los principales problemas que tenemos en nuestro país se refiere a la inexistencia de una cultura democrática moderna en que las ciudadanas y los ciu-

dadanos adquieran costumbres, formas de socialización y elección en donde pesen más elementos como la trayectoria de los candidatos, los programas, los liderazgos sociales, que las atávicas tradiciones adscriptivas y hereditarias.

Este lento proceso está en marcha y apenas se comienza a cosechar los frutos de una visión más pluralista y más moderna, de un mayor aprecio por lo público, por la importancia que significa rescatar el poder local para resolver los ingentes y urgentes problemas de la gente, de un poder local al servicio del bien público y para el trabajo denodado por la construcción de ciudadanía. Administraciones con esta impronta han sido escasas y apenas despuntan en Colombia, porque, como ya dijimos, los procesos de transformación cultural son lentos y sus procesos de maduración se prolongan en el tiempo dado que son construcciones sociales colectivas.

El segundo gran contenido de la descentralización es obviamente el que tiene que ver con los recursos. En Colombia se ha operado un proceso profundo en materia de descentralización de recursos durante los últimos 16 años. La Ley 12 de 1983 que reestructuró

las fuentes propias de los recursos municipales fue el punto de partida. Vinieron posteriormente la Ley 11 y principalmente la Ley 12 de 1986 que definió las transferencias desde las finanzas centrales hacia las arcas municipales. Esta tendencia fue fortalecida por la Constituyente de 1991. Ya no se ató las transferencias al impuesto al valor agregado sino a los ingresos corrientes de la nación y se llegó hasta un tope en que departamentos y municipios perciben hoy cerca del 47% del total de los ingresos corrientes de la nación si incluimos en este rubro al Fondo Nacional de Regalías. Pretender ir más allá es ilusorio.

Un tercer tema en el cual se ha sido muy generoso es en la cesión de atribuciones y competencias a las entidades territoriales. Con ello se completó el cuadro de la descentralización, que ha sido un proceso profundo, benéfico en términos generales, pero que presenta problemas que hay que discutir.

2. La crisis fiscal. Las verdaderas causas

La reforma política del año 91 suponía que un esfuerzo de tal magnitud debería acompañarse de un recorte sustancial en los gastos de la administración central por la vía del recorte de la burocracia ineficiente y los límites en el endeudamiento interno y externo del gobierno central, que condujeran a una disminución del gasto del gobierno en su nivel nacional. Hay que decir que ninguno de los tres gobiernos posconstituyentes, Gaviria, Samper y ahora Pastrana, se han dado la pela para poner en orden las finanzas nacionales.

Los problemas principales de las finanzas públicas, como lo anotó la Comisión del Gasto Público en su momento, radican en que el gobierno central quiso mantener y aún incrementar los gastos del nivel nacional del gobierno, como por ejemplo sucedió en el cuatrenio de César Gaviria en que los gastos estatales se incrementaron en un 41% y al mismo tiempo disminuyó su participación

en los ingresos corrientes de la nación, puesto que aumentaron las transferencias pero también las responsabilidades de los gobiernos municipales. Ni el presidente César Gaviria, ni Ernesto Samper ni Andrés Pastrana, han realizado las reformas en la estructura del Estado que permitan la disminución del peso muerto que significan los elevados costos de la administración central. Ahí radica uno de los puntos críticos de la reforma estatal de los últimos años. Los tres gobiernos han vendido las empresas públicas estatales para financiar gastos de funcionamiento contribuyendo con ello a deteriorar los bienes públicos de la nación y estimulando el



Obras de Fernando Léger (1881-1955). Museo Nacional de Arte Moderno, París.

desahorro nacional. Un segundo elemento de dicha crítica situación está relacionado con el servicio de la deuda interna y externa. De acuerdo con los estudiosos en la materia ésta representó aproximadamente el 25.3% del presupuesto de 1996, el 29.2% del presupuesto de 1998 y en el "presupuesto de la verdad" representa el 33.5% del total, tal como fue aprobado por el Congreso de la República en 1999.

Los verdaderos factores de la crisis de las finanzas públicas están relacionados en-

tonces con (1) el crecimiento del gasto central al tiempo que disminuye la participación de éste mismo en los ingresos corrientes de la nación, (2) los pagos cada vez más crecientes del servicio a la deuda interna y externa, (3) la disminución de los recaudos públicos en todos los niveles relacionados con la recesión y la crisis económica, (4) el crecimiento significativo y en algunos casos desbordado de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. En este aspecto es necesario señalar que las decisiones tomadas por el Congreso de la República bajo la administración de César Gaviria tiene una gran responsabilidad, pues este gobierno permitió una reforma constitucional en el año de 1996 que clasificó a los diputados de las Asambleas Departamentales como empleados públicos con remuneración y seguridad social, medida que dio paso a la elevación de las dietas al mismo nivel de los parlamentarios, contribuyendo a la crisis de los fiscos departamentales. Pero también el boquete de la crisis lo amplió la Ley 166 de 1994 que no estableció límites a los presupuestos de las Contralorías municipales y departamentales, (5) el sobre-endeudamiento de las entidades territoriales, que ya se vislumbró en el año de 1992 no fue limitado sino hasta el año de 1997, en que una ley de la República estableció límites a este endeudamiento.

Estos son los factores que explican la crisis de las finanzas públicas del orden nacional y el abultado déficit fiscal que ronda el 6% del PIB. Unos pocos datos ilustran lo que hemos señalado. La presentación del llamado "presupuesto de la verdad" para la vigencia del año 2000 puso al descubierto la fragilidad y la debilidad estructural de las finanzas públicas y también el continuismo de la política fiscal del Estado colombiano en buena medida dependiente de las directrices del Fondo Monetario y de la banca multilateral, que pesan demasiado en la definición interna de las políticas macroeconómicas.

Para un presupuesto originalmente calculado por el gobierno en 46.6 billones de pesos el gobierno central sólo cuenta con 21.3 millones de pesos provenientes de la

tributación, suponiendo además dentro de esta cifra una reducción de la evasión tributaria de 1.5 billones durante la vigencia. El saldo tendrá que ser financiado con ingresos de capital en cuantía de 19 billones de pesos, de los cuales 13.9 son recursos del crédito interno y externo y 3.5 billones provenientes de establecimientos públicos como Ecopetrol y Telecom, en rápido proceso de descapitalización.¹

Esto lo que indica es que los ingresos corrientes de la tributación se han debilitado fuertemente y que el equilibrio de las finanzas públicas está dependiendo, cada vez más, de fuentes aleatorias, como son las del crédito. En el período comprendido entre 1980 y 1993, período en el que se introdujeron reformas impositivas de importancia, los ingresos tributarios perdieron participación en los ingresos totales, pues tal participación se redujo del 79.7% a 56.6%, tendencia que se ha venido acentuando. Y dentro de ese panorama los ingresos que gravan a las rentas y a la propiedad han cedido frente a los impuestos que gravan el consumo y que afectan principalmente a los sectores medios y populares de la población. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional la tasa de crecimiento de los recaudos tributarios por cuenta de los impuestos directos es muy baja. En 1990 éstos representaban el 3.95% del Producto Interno Bruto, PIB, y en 1997, sólo el 4.94%, creciendo apenas un punto en seis años. Para este mismo año los recaudos por impuestos indirectos, que son los más regresivos, representan el 7.12% del PIB. De esta manera es evidente que hay una estructura tributaria que castiga más los ingresos provenientes del trabajo y de las clases medias y populares que las rentas de los dueños de los mayores activos.²

1. Agudelo Villa, Hernando, *Por una nueva política fiscal*, Sociedad Económica de Amigos del País, 1999.

2. Bernal M., Jorge, *Propuestas sobre política económica y social para la equidad y la paz*, en *Equidad y Política Social en Colombia II*, Corporación Viva la Ciudadanía y otros, Santafé de Bogotá, 1999.



Obras de Fernando Léger (1881-1955) Museo Nacional de Arte Moderno, París.

Por ello las exigencias de los organismos prestamistas internacionales, a quienes les interesa como banqueros que el país les garantice el pago de la deuda cumplidamente y con ello de los elevados intereses, exigen “saneamiento en las finanzas públicas”, y el gobierno, que no quiere reducir el gasto central, intenta por todos los medios meter mano a las finanzas locales. Por ello, los proyectos de reforma a la Ley 136 y al decreto 1222 son de carácter regresivo. Pero lo es más aún la pretensión de reformar la Constitución Nacional, proyecto de Acto Legislativo No. 8 de 1999, que busca disminuir de un tajo las transferencias de las entidades territoriales buscando no fijarlas como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación sino atarlas a la inflación en pesos corrientes.

3. Una reforma regresiva. La clave: la batalla por los recursos económicos

Todos los esfuerzos de la reforma que se tramita actualmente en el Congreso de la

República tienen un ánimo simplemente fiscalista. La reforma busca recuperar por parte del gobierno nacional una parte sustancial de los ingresos corrientes de la nación que hoy van a los municipios por disposición constitucional. De acuerdo con nuestra Carta Magna la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará, año por año, del 14% de 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. (La Ley 60 del año de 1993, se encargó de fijar ese crecimiento gradual). Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes tributarios existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia econó-

mica (parágrafo, artículo 357 de la Constitución Política).

La reforma a la Carta Política pretende avanzar en la reforma de las finanzas públicas y en la reducción del déficit fiscal por la vía del regreso a modelos del pasado que pusieron en serio riesgo la propia unidad de acción del Estado nacional. A todas luces nos parecen totalmente inconvenientes las enmiendas que se pretenden sin que de ellas se deriven claramente beneficios para los ciudadanos o una reforma importante a los modelos de gestión pública que redunden en mayor eficacia o en mejores servicios a la

proceso de negociación y de paz, no podrá ser utilizado sino que constituirá un fondo de respaldo sólo utilizable en caso excepcional. El conjunto de los proyectos son paños de agua tibia a los reales problemas que se presentan en la marcha de la descentralización y de la reforma política del Estado. Su suerte política es incierta, puesto que como lo demostraron los alcaldes con la toma del Capitolio Nacional, ellos no están dispuestos a soportar las presiones de la comunidad que demanda mayores niveles de cobertura y eficacia en la prestación de sus obligaciones constitucionales, al mismo tiempo aceptar la propuesta del gobierno central de disminuir sus ingresos.

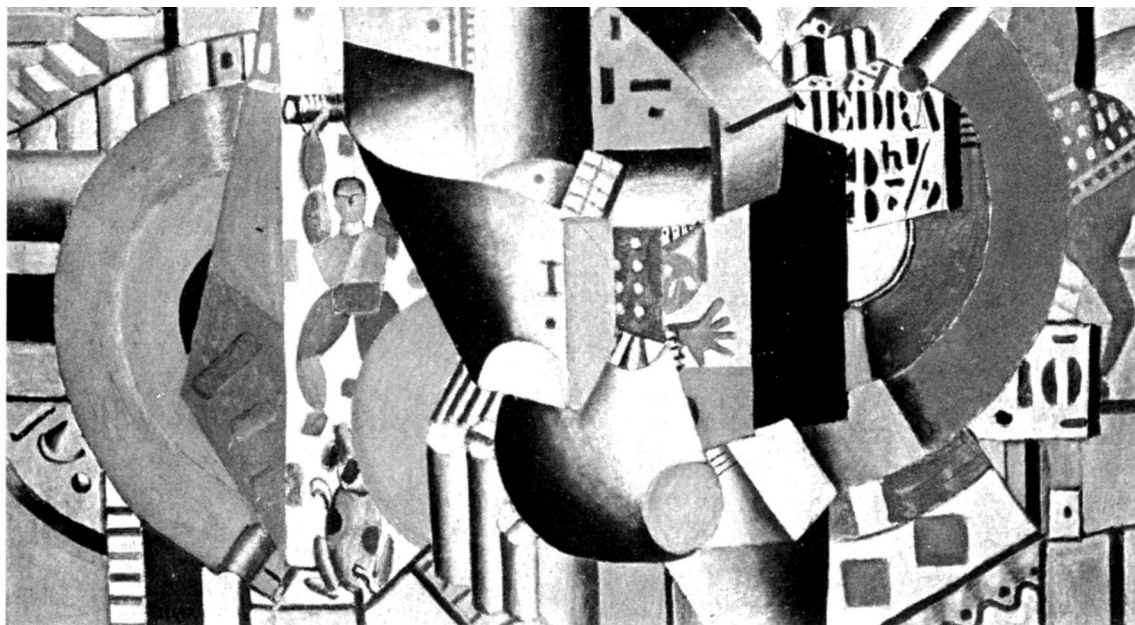
A continuación quiero hacer comentarios puntuales a los distintos proyectos que han sido sometidos a la consideración del Congreso de la República. El proyecto matriz y que es el verdadero objetivo central de la reforma es el proyecto de Acto Legislativo que busca disminuir de manera significativa las participaciones o transferencias del gobierno central a los municipios. Esta pretensión tiene poca viabilidad política y encontrará a no dudarlo una férrea oposición por parte de alcaldes, Concejos, Asambleas, etc. Pero hay que oponerse con el propósito de enterrarlo, porque significaría una herida de muerte al proceso de la descentralización en Colombia.

Los argumentos que se esgrimen por parte del gobierno nacional no van a la raíz del problema de la crisis de las finanzas públicas que como ya vimos tienen otras causas de mayor relevancia e impacto sobre el déficit fiscal. En esencia el proyecto busca atar la liquidación de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación no con base en el total de los ingresos sino con base en la inflación en pesos corrientes. Diversos cálculos de acuerdo con los escenarios más probables indican una disminución superior al 20% de lo que actualmente reciben los gobiernos municipales. De aprobarse volveríamos a municipios sin capacidad de respuesta frente a las demandas de la comunidad y con toda seguridad a la quiebra fiscal que se traducirá en el corto plazo en crisis social y

comunidad. La reforma busca mantener el gasto central ineficiente y garantizar liquidez para cubrir las obligaciones de la deuda interna y externa. Esos son los verdaderos objetivos de la reforma propuesta y por lo tanto debería ser hundida.

Pero lo más regresivo e indignante lo constituye que el gobierno se haya comprometido con el Fondo Monetario Internacional a la aprobación de esta reforma con el único propósito de obtener un crédito de 2.300 millones de dólares que respalde a la economía colombiana, crédito que con excepción y condicionado a los avances del





Obras de Fernando Léger (1881-1955) Museo Nacional de Arte Moderno, París.

deslegitimación de las autoridades municipales. Es muy probable que la comunidad tenga que recurrir nuevamente a las vías de hecho para reclamar adecuada prestación de los servicios públicos, a la educación, a servicios primarios de salud, de vivienda, y en general, a todos aquellos servicios públicos en manos de los municipios.

Como lo advierte con claridad el profesor César Giraldo: "El gobierno quiere que los gobiernos locales generen tributos, pero no quiere ceder una parte de los propios, de modo que esta política no va a prosperar. El gobierno quiere dar más flexibilidad a los gobiernos locales, pero señala que se pueden generar problemas de orden macroeconómico."³ La posibilidad de mejorar significativamente los ingresos propios de los municipios es a estas alturas limitada. Estos ingresos han crecido de manera significativa en las grandes ciudades y en una buena parte de las regiones. Quizás la mayor pereza fiscal se encuentra en las zonas en que se asientan las actividades de ganadería extensiva y en la costa atlántica con la excepción de Barranquilla y Valledupar. Para municipios que no cobran el predial a los terratenientes habría que crear una legislación que los obligue a tributar. Esas vastas regiones de la geografía nacional en que se mantienen extensas tierras dedicadas a la gana-

dería extensiva deberían ser objeto de acción fiscal por parte del Estado.

Un segundo proyecto es el que busca la disminución de los gastos de funcionamiento municipales y departamentales. Nos referimos a la proyectada reforma de la Ley 136 de 1994 y al decreto-Ley 1222 de 1987, conocido popularmente como régimen departamental.

El proyecto que busca la reducción de salarios a los alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, debe ser discutido con objetividad. Es verdad que para pequeños municipios y departamentos con muy poca población, se requeriría una reforma que disminuyera lo que hoy se dedica a pagar a concejales y diputados que funcionan durante todo el año sin ninguna necesidad y lo es también que las dietas de los gobernadores y alcaldes deberían guardar una relación con los ingresos propios, pero de allí no se puede pasar a la vieja jerga oligárquica de los funcionarios *ad honorem* puesto que entonces los únicos que podrían ocupar esos cargos serían los ricachones del pueblo. Cosa muy distinta se presenta en las grandes ciudades en donde los gastos de funcionamiento son

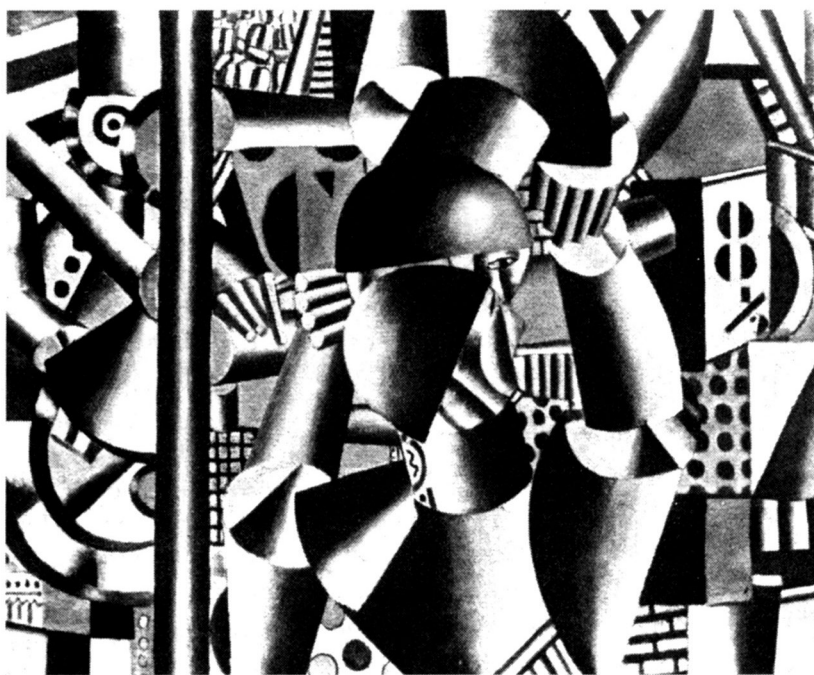
3. Giraldo, César. *La verdad del presupuesto*, Corporación Viva la Ciudadanía, Santafé de Bogotá, 1999.

una parte muy reducida de los ingresos corrientes. Hay que decir que la democracia tiene un costo y que si se quiere una representación popular ella debe ser costeadada de una u otra forma por el Estado. Sin extravagancias, sin exageraciones, el debate debería enmarcarse en una cuestión mucho más de fondo y es el del nuevo marco del ordenamiento territorial. Hay que decir que el gran problema fiscal de los municipios y departamentos no se va a resolver con la disminución de estos salarios, pero puede ayudar. El ajuste debería ser gradual y en todo caso debería ir amarrado también a la mejora en los recaudos locales. En la Cámara de Representantes se ha aplazado la entrada en vigencia de esta reforma. Hay que insistir que si bien es cierto que el país debe reducir estos gastos de funcionamiento, también debe repensar el problema estructural de las finanzas intermunicipales y regionales.

La principal falla de nuestro ordenamiento jurídico consiste en que se legisla de manera general sin tener en cuenta las especificidades de los municipios y los departamentos, las desigualdades regionales, etc. Hay que hacer un trabajo legislativo que responda realmente a los problemas de los municipios que pierden población e ingresos, de los municipios que necesitan medidas desde el centro para que tributen, de municipios y regiones que requieren fondos de desarrollo regional para que se conecten al país y a los polos de crecimiento y desarrollo económico. ¿Qué es el Plan Colombia sino un fondo de desarrollo regional para los otrora mal llamados territorios nacionales? Ese Plan Colombia sólo ha sido posible por la presencia allí de los cultivos ilícitos y de la guerrilla. Es acertado que esa sea la estrategia, pero la pregunta es: ¿hay que armarse o estar en la ilegalidad para que el Estado se ocupe de ellos?

Finalmente, el proyecto de Ley 62, fue convertido por el Congreso en ley de la República. De esta manera se creó el Fondo de Pensiones para los funcionarios de las entidades territoriales. Esta ley era necesaria aunque ella disminuirá, a no dudarlo, de alguna manera las finanzas municipales. No

obstante era de urgencia su promulgación. Sin embargo la crítica principal consiste en el destino que se va a dar a estas cuantiosas sumas de dinero. Según la ley y con el propósito de mantener su rentabilidad, se aprobó que “los recursos se administrarán a través de patrimonios autónomos que constituirá el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales en las Administraciones de Pensiones y Cesantías Privadas”. Un



Obras de Fernando Léger (1881-1955) Museo Nacional de Arte Moderno, París.

30% de los recursos del Fondo deberán invertirse en vivienda de interés social. Este último aspecto no merece discusión y parece adecuado. Sin embargo y a pesar de lo que habíamos planteado a los ponentes y al Congreso de la República y fue desestimado, seguimos pensando que en vez de entregar jugosos recursos al capital financiero debió haberse creado un sistema de financiamiento regional, un sistema bancario de doble piso. Lo que va a ocurrir es que se retiran recursos de las entidades territoriales para prestarles a los sectores financieros sin que ello vaya a redundar en contribuir a la resolución de creación de fuentes de crédito para las entidades territoriales.

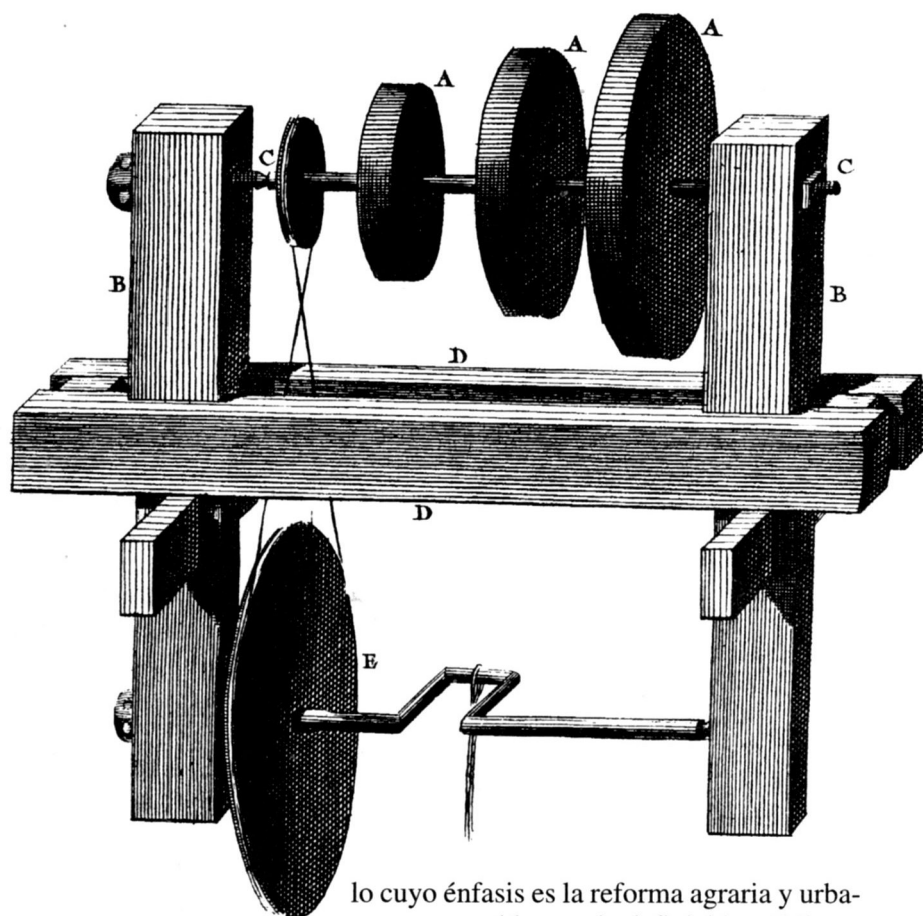
Marco Alberto Romero Silva, Administrador Público ESAP
Director Carrera de Ciencia Política
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y
Sociales, Universidad Nacional de Colombia

Descentralización: territorio de conflicto

Marco Alberto Romero S.

La necesidad de discutir críticamente la reforma descentralista

El ordenamiento territorial plantea una agenda compleja de cuestiones de reforma política e institucional, que trasciende los límites del debate sobre la descentralización. Esta precisión es importante en el caso colombiano porque la reforma descentralista ha ocupado un lugar privilegiado durante la última década, dejando en segundo plano las dimensiones del ordenamiento territorial asociadas a las relaciones entre región, conflicto y territorio y la economía política de los usos del espacio rural y urbano. Analíticamente es preciso diferenciar tres dimensiones que en la práctica se combinan de modo diverso: la descentralización cuyo sentido evoca fundamentalmente la reforma de un modelo centralista de gestión del Estado, la reforma político-administrativa territorial en función del problema de las identidades regionales y los poderes locales como referentes de autonomía política dentro del mismo Estado y cuya expresión más radical sería el federalismo democrático asociado al pluralismo institucional; y finalmente, el ordenamiento territorial en el sentido europeo de la planificación del uso del sue-



lo cuyo énfasis es la reforma agraria y urbana como problemas de definición pública y política, lo que presupone un nuevo campo de conflicto asociado a la construcción social del territorio.

En esta diferenciación está la clave para entender las asimetrías de estas dimensiones y la razón por la cual se han frustrado múltiples proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Igualmente es el punto de partida para una lectura integral y crítica de los desarrollos del proceso descentralista,

sin desconocer los avances de tales reformas en la tarea de transformar el ancestral modelo de concentración antidemocrática de los poderes del Estado colombiano. Entre otras cosas porque esos cambios, con todos y sus limitaciones y contradicciones, enfrentan hoy fuertes vientos de contrarreforma en el nivel político y especialmente en el tema de la protección constitucional de las transferencias intergubernamentales.

Por eso el objetivo de este artículo es discutir la descentralización y más ampliamente la cuestión territorial en el contexto de la reforma del Estado, caracterizada en los últimos años por el interés de redefinir sus fronteras con la sociedad en beneficio de la economía de mercado y en menor grado, por el interés de atender los desafíos que surgen de los profundos desequilibrios sociales y regionales; la polarización de la estructura de conflictos; el reconocimiento efectivo de la diversidad cultural y la fragmentación y crisis de las instituciones tradicionales de la política. Este es el primer paso para formular nuevas preguntas y sentar las bases para el debate de la cuestión territorial en relación con las transformaciones asociadas a los procesos de paz y de reforma política.

En este sentido, se propone una perspectiva de análisis que insiste en distinguir los diferentes proyectos de reforma en curso, los sentidos ideológicos asociados a los mismos, los grupos sociales y los intereses en juego, las condiciones históricas en que se producen las reformas y las trayectorias que siguen en medio de los campos de conflicto en que se desenvuelven.

Las tensiones básicas de los procesos de descentralización

Los sentidos ideológicos predominantes

Los procesos de descentralización son una de las características de la reforma del Estado en América Latina desde la década

de los 80. Pero esta tendencia general comprende modelos y experiencias diferentes en cada país. Lo mismo ocurre con las herramientas conceptuales desde las que se construyen los sentidos de estos modelos, en un primer momento cargadas de aproximaciones ideológicas pero posteriormente matizadas por el debate sobre sus desarrollos. En el terreno político y fiscal, por ejemplo, la reforma colombiana ha ido mucho más allá que muchos países latinoamericanos, algunos de los cuales, a pesar de tener regímenes formalmente federales no han logrado avances significativos en materia de descentralización, porque constituyen lo que los estadounidenses denominan regímenes de *federalismo centralista*. En otros casos de tradición presidencialista, la tensión entre autoritarismo, descentralización y democracia no ha permitido avances significativos en la perspectiva del pluralismo institucional que supone el concepto de autonomía política.

En Colombia, la descentralización fue presentada ideológicamente como una alternativa intrínsecamente ligada a procesos de democratización: como *solución* frente a un *centralismo* centenario; como estrategia para *acercar el Estado al ciudadano* y como mecanismo de participación de los ciudadanos *en las decisiones que les afectan*¹. Estas tesis presentadas acríticamente se difundieron extensamente pero no daban cuenta de los diversos presupuestos políticos en juego sobre la reforma del Estado y por ello creaban una imagen «positiva» de la descentralización que creaba grandes expectativas sobre el potencial de estas medidas frente a la crisis política y el desarrollo regional

Pero la evaluación de la experiencia ha permitido una mejor comprensión de los fundamentos polivalentes e incluso contradicto-

1. Estos planteamientos fueron la base de la argumentación del ministro Jaime Castro durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), para defender la primera reforma descentralista en Colombia.

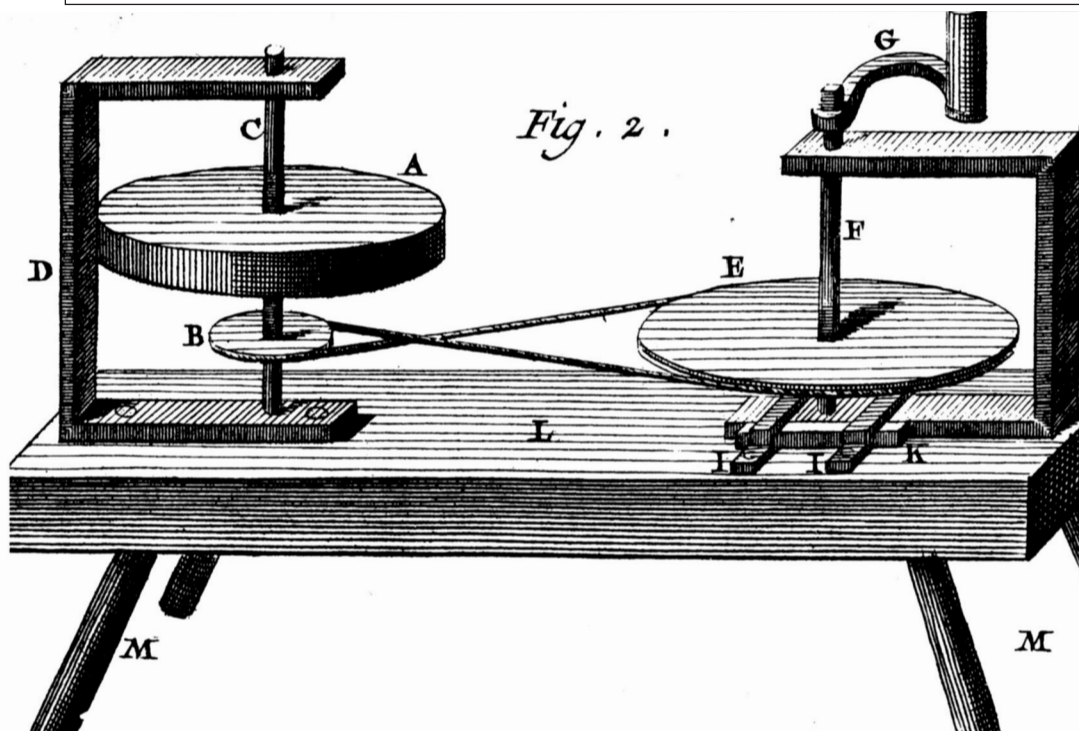


Fig. 2.

los análisis de las reformas institucionales desligados de las articulaciones entre territorio y conflicto, etc.

Pero también es evidente que éste es un campo de búsquedas importantes en materia de construcción de un Estado moderno, de estructuración de políticas sociales territoriales, de democratización del régimen político, de construcción de poderes locales y regionales, etc. Por eso, hoy no es posible hablar de descentralización sin hacer referencia al tipo de reforma del Estado que conlleva y al curso histórico del proceso en cada país.

rios que se expresan en las políticas de descentralización, así como las maneras como éstas se articulan a las dinámicas sociales, políticas e institucionales históricas. Hoy resulta más evidente que la descentralización en sus variantes neoliberales sirve a formas de liberalización favorables a la economía capitalista poco democráticas; que también puede generar tendencias a la fragmentación y atomización política y social. Han perdido fuerza los enfoques predominantemente ideológicos que exaltan la autonomía territorial como un valor en sí mismo, sin referencia a un proyecto de nación; los análisis fiscalistas que valoran positivamente el incremento de las transferencias intergubernamentales sin examinar las articulaciones estructurales de este tipo de reforma con otros niveles de la reforma del Estado y del régimen político, menos populares, los cuales comprometen las fronteras históricas entre Estado, economía y sociedad; existe más escepticismo sobre los análisis formales que postulan la identidad necesaria entre vida local y participación democrática, las tesis que reducen los problemas del ordenamiento territorial a la reforma institucional político administrativa,

Descentralización: ¿democracia social o escogencia pública?

Por su trascendencia en términos de la caracterización general de las *políticas de reforma en América Latina*, es importante delimitar algunas variantes de la concepción neoliberal de la descentralización y la reforma del Estado, la cual se estructura a partir del análisis de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad; su objetivo estratégico es la búsqueda de la eficiencia económica a través de la redefinición de los campos de intervención y regulación estatal, en la perspectiva de privilegiar el libre funcionamiento del mercado como asignador de los recursos en la sociedad. El paso de un modelo de Estado predominantemente interventor a un Estado regulador².

Este tipo de aproximación se fundamenta en los siguientes postulados: 1) El desvanecimiento de algunas regulaciones nacio-

2. Vargas Velázquez, Alejo, *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 1994. Ver capítulo introductorio.

nales en beneficio de regulaciones internacionales y locales que transfieren recursos sociales cuantiosos al sector privado³. 2). La concentración semicorporativa de funciones de regulación central asociadas al control de la moneda, el orden público y en general las reglas necesarias para el funcionamiento del mercado. En este sentido la observación de Stella Escandell⁴ es clave: si se analizan las recetas del Consenso de Washington es posible constatar que ellas propician una lógica de un alto grado de centralización normativa acompañada por una descentralización operativa. El cumplimiento de estas pautas supone una mayor concentración de la toma de decisiones en el nivel nacional, con la consiguiente pérdida relativa de peso de los niveles provinciales (disciplina fiscal y financiamiento del sector público sin emisión; reorientación del gasto público y reducción del gasto de la administración pública central; liberalización financiera, cambiaria y comercial; eliminación de barreras de ingreso para inversiones extranjeras; privatización de todas las empresas pública a todos los niveles de gobierno; garantía de los derechos de propiedad, etc.).

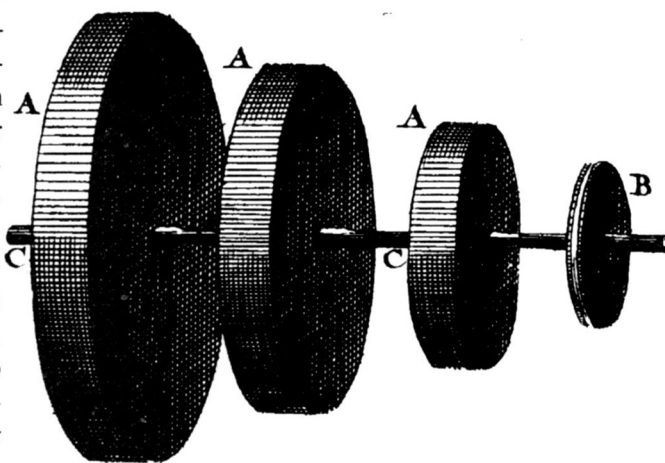
En este caso estamos ante un modelo que desaloja campos nacionales estratégicos hacia los gobiernos subnacionales, especialmente a nivel de política social y de participación ciudadana, pero que define centralmente los contornos y los límites de esta descentralización, limitando su capacidad de actuación sobre el capital (es decir, un segundo vaciamiento).

En relación con el problema de la ingeniería institucional del Estado, estas concepciones se han sistematizado especialmente a través de las teorías de la escogencia pública y el federalismo fiscal, que forman parte de un cuerpo teórico mayor, el de la teoría de las expectativas racionales o del *individualismo metodológico*.

La Teoría de la escogencia pública es una formulación que se sitúa en un punto intermedio entre las escuelas neoliberales ortodoxas y las teorías que atribuyen al Estado el papel fundamental como articulador de la sociedad. Es una teoría fundada en el análisis

de costos y beneficios y no en valores como la igualdad o la distribución de la riqueza⁵. En términos generales promueve la transformación de las regulaciones de tipo estatal nacional privilegiando la adecuación flexible del Estado (mediante la descentralización como una de sus estrategias) a las demandas igualmente diversas y «libres» de los ciudadanos.

Si se presupone que: 1) los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones, 2) los bienes públicos producidos por el Estado, en particular las versiones del Estado de bienestar son indivisibles y se ofrecen en un sistema público disponibles para todos, mientras los bienes ofrecidos por el mercado se ofrecen según la oferta y la demanda garantizando mayores niveles de articulación entre demandas y ofertas y 3) los sistemas de regulación nacional pueden introducir inequidades en la financiación y asignación de los recursos por la vía de externalidades, es decir, efectos negativos y positivos derivados de la acción de unos agentes sobre otros; entonces, la reforma del Estado debe ampliar los espacios del mercado y crear un sistema pú-



3. Restrepo, Darío. "Cartografía de la descentralización, emergencia, actualidad e indefiniciones", en *Laberintos de la Descentralización*, ESAP, 1994 p. 114.

4. Escandell, Stella: "Viabilidad del federalismo", en *Contextos de ajuste: el caso argentino*, Internet.

5. Meny Ives Thoenig, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Ariel, 1992. Este comentario está basado en la síntesis que ofrece la obra sobre los alcances de tales aproximaciones teóricas.

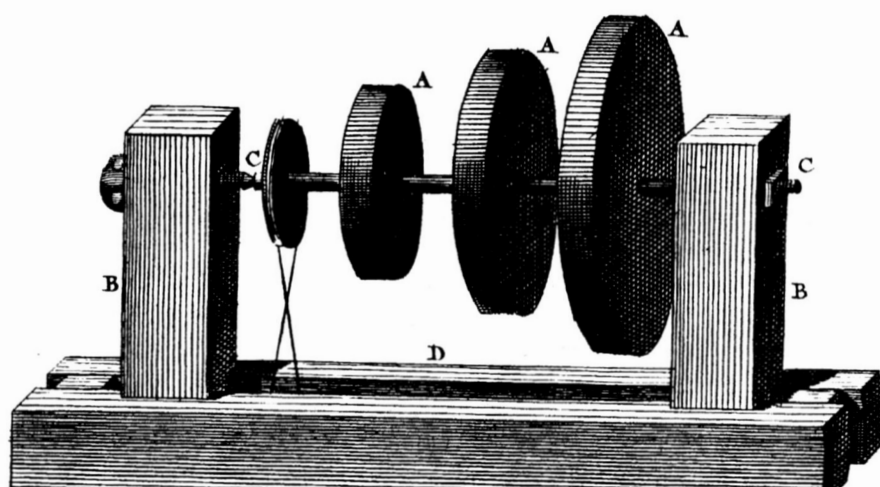
blico policéntrico y flexible, compuesto por diversas estructuras especializadas, descentralizadas y pequeñas, que puedan ser utilizadas racionalmente por los individuos para maximizar sus beneficios⁶. De aquí se deriva el enfoque del federalismo fiscal que promueve la autofinanciación de los gastos de las entidades territoriales por sus respectivos ciudadanos, en una negación de modalidades de transferencia que castiguen a las regiones más eficientes económicamente para premiar otras que no lo son (aunque su agenda social sea más compleja).

Pero esta aproximación obsesionada por la eficiencia en la asignación de los recursos, responsabiliza homogéneamente a las poblaciones de las diferentes regiones por los costos políticos y económicos del proceso de producción de servicios colectivos. Con ello desconoce precisamente las contradicciones propias de una espacialidad signada por las dinámicas específicas de inserción de las diferentes regiones en la economía de mercado, afectadas por las expresiones territoriales de las prioridades del modelo de desarrollo y las exclusiones propias de las políticas globales del Estado, determinadas por las capacidades reales de las regiones, que son precisamente las razones que justifican la intervención nacional desde una perspectiva de equidad.

Una segunda variante de estos enfoques privilegia el tema de la funcionalidad y la inserción regional en la economía global como argumento a favor de una descentralización desreguladora.

El tema de la regionalización también es objeto de una extensa controversia e incluso es el eje de la discusión política y cultural sobre el ordenamiento político del territorio. Pero, desde la perspectiva neoliberal, se privilegia una mirada de las regiones político-administrativas, según su funcionalidad en términos de competitividad dentro de una situación de globalización de la economía de mercado. Las regulaciones de tipo nacional devienen excesivamente rígidas para el desarrollo de la competitividad económica privada porque si el mercado es el espa-

cio fundamental de asignación de los recursos, entonces toda regulación disfuncional a las necesidades de la empresa privada (ligada a circuitos financieros, tecnológicos y comerciales de tipo global) tiende a entenderse como negativa, en tanto establece res-



tricciones al proceso económico, al «desarrollo». Desde este punto de vista resultarían óptimas las regulaciones de tipo regional, las cuales pueden expresar una mejor sintonía entre las demandas del sector productivo y las políticas estatales. Frente a este diagnóstico, las regulaciones nacionales, por ejemplo la tendencia a distribuir socialmente estos excedentes, a buscar compensaciones interregionales, etc, se consideran inconvenientes; del mismo modo una medida como un impuesto general, se argumenta, podría even-

6. Para algunos autores, este modelo se presenta como solución del problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas y como una garantía para la libre movilidad de los recursos entre las regiones. Pero por esta vía implica también un cuestionamiento de la capacidad coercitiva del Estado sobre el capital, una condena a las poblaciones de las regiones deprimidas a vivir según su propia suerte y consecuentemente el debilitamiento de la dimensión política nacional. Ver "Informe final Conferencia Electrónica sobre Descentralización en América Latina", abril-diciembre de 1994. Riadel. www.netline.cl/riadel.

tualmente hacer menos competitivos los precios, por ejemplo, de ciertas frutas en Europa. En consecuencia, la regionalización se asocia a flexibilización y vaciamiento del poder nacional en función del mercado, dejando de lado los complejos problemas culturales, sociales y políticos que conlleva la adopción de este tipo de modelos.

En general, estos enfoques reeditan el racionalismo ahistórico de la economía neoclásica pero sin duda derivan su fuerza de la referencia a problemas contemporáneos que afronta el Estado-nación en el doble reto de la globalización hegemónica y su correlato, la emergencia de poderes locales. Aquí, la descentralización puede servir fundamentalmente a los intereses del capital internacionalizado y a las necesidades de relegitimación del Estado sobre las bases de criterios antidemocráticos de gobernabilidad⁷.

La otra perspectiva de la regionalización (que no se discute aquí) tiene que ver con el problema del ordenamiento territorial como instrumento de democracia, equidad y unidad nacional, tema que ha surgido recurrentemente en las discusiones asociadas a la solución misma del conflicto armado interno.

Los rasgos críticos del modelo colombiano

En este sentido no es posible analizar la descentralización colombiana por fuera de la tendencia estructural de reforma de las finanzas públicas que se opera desde los años 70, con la entrada de una nueva estructura regresiva fundada en impuestos indirectos como el IVA, en el recorte de los impuestos al capital, la liberalización comercial que conlleva la caída de los impuestos de importaciones y el desmonte de subsidios a la oferta, entre otras medidas.

Una primera transformación afectó la naturaleza del sistema tributario histórico, que exhibía un criterio progresivo en el cobro, aunque fuese regresivo a nivel de gasto.

Como señala Kalmanovitz, entre 1970 y 1984 la participación de los impuestos directos va a caer en 1.3% del PIB mientras los indirectos se incrementan en 1.5% del PIB para el mismo período⁸. Esta tendencia se fortalecerá aceleradamente, al punto de que la tasa del IVA alcanza hoy (1998) el 16%, mientras sigue cayendo el impuesto a la renta y se desvanecen también los impuestos a las importaciones, particularmente en función del proceso radical de apertura económica adelantado por la administración de César Gaviria (1990 – 1994). Asociado a este cambio se produjo el debilitamiento de los subsidios que tradicionalmente otorgaba el Estado a la oferta de servicios públicos, ya sea de forma directa o a través de mecanismos de subsidio cruzado que consistían en el cobro por encima de las tarifas de mercado a los estratos sociales altos para cubrir el pago de los estratos bajos; en esta dirección la reforma se acelera en los años 90, con la adopción de una serie de criterios de privatización de los servicios y sus modelos complementarios; la sujeción de las empresas públicas a criterios de mercado y la adopción de políticas sociales compensatorias con nuevos subsidios para cubrir un porcentaje

7. En este sentido, desde los años 70, las propuestas de la Comisión Trilateral sobre Gobernabilidad (integrada por Samuel Huntington, Michel Crozier y Watanaki) apuntan a reducir el papel del Estado de bienestar a partir de un diagnóstico según el cual es necesario frenar los excesos de la democracia que tienden a expresarse como mayores demandas sociales hacia el Estado y por tanto como mayores espacios de intervención. Aquí predomina un concepto de estabilidad de los sistemas políticos en contravía de principios modernos de legitimidad estructurados desde las demandas construidas socialmente por los movimientos sociales.

8. Según los cálculos de este autor, el impuesto a la renta va a caer del 63% de participación en el total de recaudos del gobierno central en 1958, al 47,5% en 1970 y 28,8% en 1980. Entre tanto el impuesto a las ventas (IVA), pasa del 15,6% en 1970 al 36,9% del recaudo en 1984, año en que la tasa de este impuesto es del 10%. Ver Kalmanovitz Salomón, Economía de la Violencia, *Revista Foro*, No. 6, junio de 1988, p. 13.

(hasta el 30%) de las nuevas tarifas de mercado, a las que se someten por regla general todos los estratos.

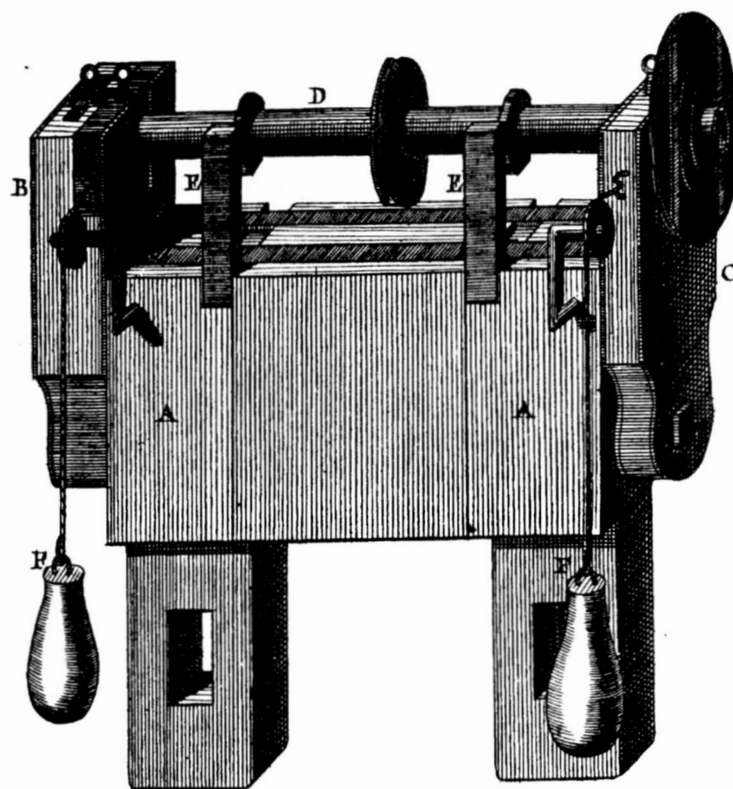
En estas condiciones, se debilita el papel redistributivo de la política fiscal y a cambio se promovieron fórmulas de inversión social bajo la modalidad de políticas compensatorias que introducen subsidios parciales a la demanda con el doble objetivo de compensar los sectores más pobres y desarticulados de los servicios privados, creando de paso nuevas fuentes de inversión para el sector privado en estos servicios.

En consecuencia, la descentralización empezó a operar sobre un nuevo modelo de intervención, que incorpora criterios progresivos en el gasto (transferencias significativas, sujeción al NBI, etc.), pero cuyo soporte es una estructura regresiva en el ingreso; en otras palabras, los nuevos gastos dejan de ser financiados por el gran capital y empiezan a ser cargados a las clases medias y bajas en general, con un criterio que avanza en el sentido del principio de autofinanciación, cuya versión paradigmática en el terreno de la descentralización son las formulaciones sobre federalismo fiscal y escogencia pública.

Un segundo problema es el relacionado con la *naturaleza de los poderes que se descentralizan y lógicamente con la naturaleza de la autonomía territorial*. La pregunta pertinente en este caso es si toda descentralización es progresiva y si toda centralización es regresiva social y políticamente hablando.

En relación con este punto, la descentralización colombiana se basa en una tensión entre dos propósitos diferentes; por un lado la búsqueda de la estabilidad macroeconómica a partir de la centralización de los instrumentos de intervención en la economía y el orden público. De otra parte, la descentralización de la ejecución de las principales áreas de intervención social como la educación, la salud, los servicios públicos, etc. En general se desplaza el área social hacia el nivel territorial, pero esta transfe-

rencia se hace en desarrollo de nuevos y poderosos mecanismos de centralización del poder⁹, planteando una nueva contradicción entre la autonomía como principio de acción estatal territorial y de participación democrática y por otro un poder central que determina los cursos fundamentales de esta acción, algunas veces con criterios modernos pero casi siempre como expresión de un poder presidencial prevalente, usualmente ligado a formas de gestión corporativa con el capital, en un contexto de clientelismo y de crisis de la participación y la representación política.



9. Para Clemente Forero, "más que orientarse a la construcción de autonomías locales, el modelo adelanta una desconcentración subordinada en la que las entidades territoriales actúan en función de una racionalidad central. Su autonomía es limitada y las posibilidades de participación ciudadana son restringidas". En: *Descentralización y participación ciudadana*, TM Editores, 1997.

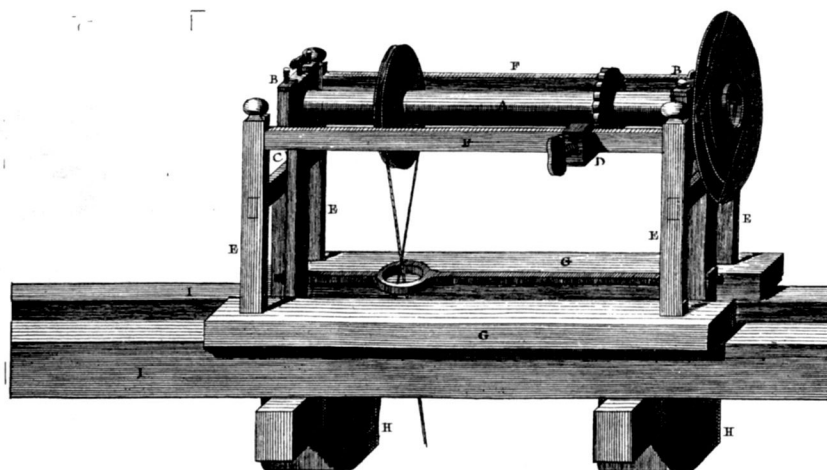
Esta distinción es fundamental porque la tensión entre lo nacional y lo territorial puede ser falsa si se plantea simplemente como relación dicotómica e ideológica entre unas bondades supuestas de lo central o de lo autonómico. Lo nacional puede expresar la unidad política frente a los conflictos contemporáneos del país o simplemente una determinada hegemonía de tipo autoritario, que cierra los espacios de la construcción política a expresiones sociales y regionales. Al contrario, lo territorial puede significar espacio de confrontación de estas formas hegemónicas o simplemente ser espacio de reproducción de formas premodernas de dominación. Por eso la discusión no se agota en la tensión institucional entre centro y periferias sino que demanda un examen, en primer lugar holístico de la forma del régimen político, y en segundo lugar el análisis de las expresiones sociales y políticas concretas que se juegan o aspiran jugarse en estos campos de conflicto.

De allí las diferentes trayectorias que sigue la descentralización según el escenario y los momentos políticos, unas veces privilegiando criterios de privatización, otras afirmando el principio del Estado Social de Derecho como problema de acceso efectivo al derecho para todos los ciudadanos y otras afirmando la autonomía como principio de segregación y de darwinismo social.

El examen de las fronteras entre descentralización y privatización, permite delimitar más aún esta tensión. Al descentralizar, se rompe el principio que responsabilizaba teóricamente al Estado-nación de la prestación de los servicios públicos a todos los ciudadanos. Pero mientras los modelos de privatización tienden simplemente a reducir la órbita de acción del Estado, otros modelos se proponen esencialmente la redefinición de los niveles de gobierno. Como lo señala Oscar Oszlak, la privatización implica una redefinición de las relaciones de articulación jerárquica, funcional y material entre Estado y sociedad y como tal puede conducir a un Estado más flaco, y proporcionalmente más incapaz de resolver los conflictos y la agenda de cues-

tiones sociales necesarias aún en la perspectiva de la reproducción del capital¹⁰.

En Colombia la descentralización se ha movido de la mano de la privatización, especialmente en los años posteriores a la expedición de la Constitución de 1991, pero también con el interés de construir una especie de reinstitucionalización del Estado, sobre la base de fronteras más flexibles y porosas entre lo estatal y lo social no estatal. De todos modos la perspectiva de la escogencia pública representa el modelo "estatal" más cercano a los criterios del mercado: provi-



sión eficiente de servicios para atender las necesidades de estratos elevados capaces de financiar servicios de alto costo y modelos compensatorios para aquellos sectores cuyas condiciones sociales precarias aconsejan servicios acordes con su «incompetencia» y en última instancia con su «irracionalidad» para participar del mercado, tal como fue entendida por el liberalismo clásico y neoclásico.

Ligada a esta preocupación existe una tensión entre *reforma descentralista Estado-nación* y *equidad social*. En medio de sus variaciones, la descentralización expresa un movimiento intermedio entre estatís-

10. Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", *op. cit.*, pp. 54-55. En: *El Estado postajuste* en: «El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional», B.Kliksberg, Comp. INAP/FCE, México, 1994.

mo y privatización que permite la existencia del Estado en la prestación de servicios, pero se trata de una existencia regionalizable y diversificada en sus formas de intervención. Desde el punto de vista social, ¿cuál es entonces el nivel de localismo compatible con una afirmación de la nacionalidad y del Estado Social de Derecho? El localismo y la autonomía entendidos desde la perspectiva neoliberal puede llevar a reificar el mercado en contra de la necesidad de afirmar propósitos sociales públicos y nacionales. Por esta vía puede conducir a mayores niveles de desintegración de los estados-nación de por sí precarios en nuestros países. ¿Cómo compatibilizar entonces los procesos de descentralización con estrategias de regionalización pensadas desde criterios modernos de nacionalidad? ¿Cómo articular el tema regional y local al debate mayor sobre la cuestión social y la democratización del régimen político a nivel territorial y nacional?

A manera de conclusión

La reforma de las instituciones territoriales, compromete diversos espacios de construcción institucional, pero ante todo es necesario destacar su carácter político; es decir, se inscribe en el proceso mayor de reforma del Estado, cuyos desarrollos y objetivos estratégicos implícitos, prácticamente constituyen un campo de conflicto en el que se expresan y enfrentan estructuras de intereses en proyectos de Estado, valores y situaciones que requieren ser puestas en el debate público a efecto de evitar su legitimación acrítica.

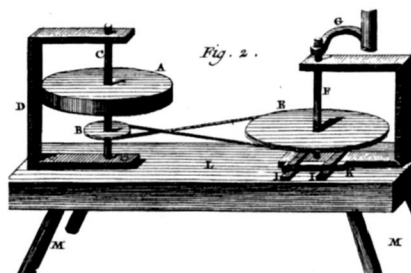
Como señala Nuria Cunill¹¹, la propia reforma administrativa debe ser enfocada

como una reforma política en el sentido de que su desarrollo no conlleva necesariamente consensos sino ante todo conflictos y luchas de intereses, y la posibilidad de que responda a los intereses públicos de la sociedad pasa por la manera como ella se incorpora en las agendas, y la capacidad de presión de los diferentes movimientos sociales.

La descentralización, asociada a la privatización y entendida prioritariamente desde una perspectiva fiscalista y de reforma fiscal y tarifaria de tipo regresiva, contribuye a profundizar las inequidades sociales y regionales. Así mismo, la reforma puede reorientarse en la perspectiva de convertir la dimensión territorial en herramienta de equidad y de gestión de los conflictos regionales y culturales.

Pero, también coexisten orientaciones y desarrollos que implican el riesgo de profundizar la inequidad y el desmonte de regulaciones nacionales básicas, a nombre de la autonomía territorial; la misma manera de entender el sentido de lo autonómico. Al margen de una reforma política que permita la fundación democrática del poder local y nacional puede llevar a defender formas tradicionales de poder, en muchos casos profundamente antidemocráticas. De allí la necesidad de poner en blanco y negro los actores, los intereses y las agendas de la reforma y su relación con cuestiones estratégicas como la democracia, la equidad, la paz y la autonomía y la nacionalidad.

11. Cunill Grau, Nuria. "¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de segunda generación". En: *Revista Nueva Sociedad*, No. 160, segundo semestre, 1999.



Luis Mauricio Cuervo G.

Profesor titular, Cider, Universidad de los Andes

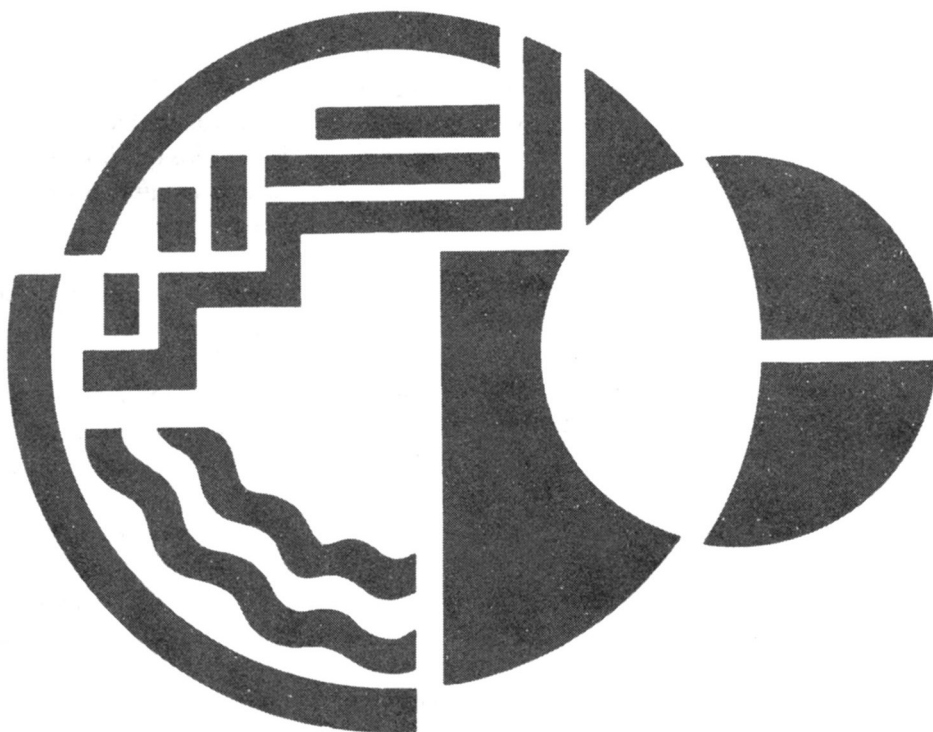
Ordenamiento territorial en Colombia: bases para la discusión¹

Luis Mauricio Cuervo G.

Este artículo propone algunas consideraciones generales acerca de las bases, de los puntos de partida más elementales de la discusión sobre ordenamiento territorial en el país con algunos comentarios más específicos al proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Loot, preparado por la comisión del gobierno. En la primera sección se plantea el dilema político fundamental de partida para cualquier discusión sobre ordenamiento territorial en la Colombia contemporánea. En la segunda se formulan las grandes áreas o temas a ser abordados y se identifica la orientación específica adoptada por el proyecto de Loot elaborado por el gobierno. En la tercera se hacen comentarios y recomendaciones específicas al mencionado proyecto. En la cuarta y última se insiste sobre las áreas ausentes en el proyecto de ley, se enfatiza en su importancia y se sugieren algunas vías para abordarlas.

1. El dilema histórico planteado al ordenamiento territorial en la Colombia contemporánea

El Estado-nación, desde su nacimiento mismo, ha tenido que resolver, de forma muy diferente en tiempo y lugar, el problema de garantizar la unidad en medio de la diversidad. Cada nación y cada territorio parte de condiciones de diversidad étnica, lingüísti-



Art Deco Cut and use stencil, Dover Publications

ca y cultural totalmente diferentes y ha resuelto, también de muy distintas maneras, una determinada fórmula de unidad. El origen de los estados nacionales latinoamericanos no escapa a esta norma. Por ello no debe ex-

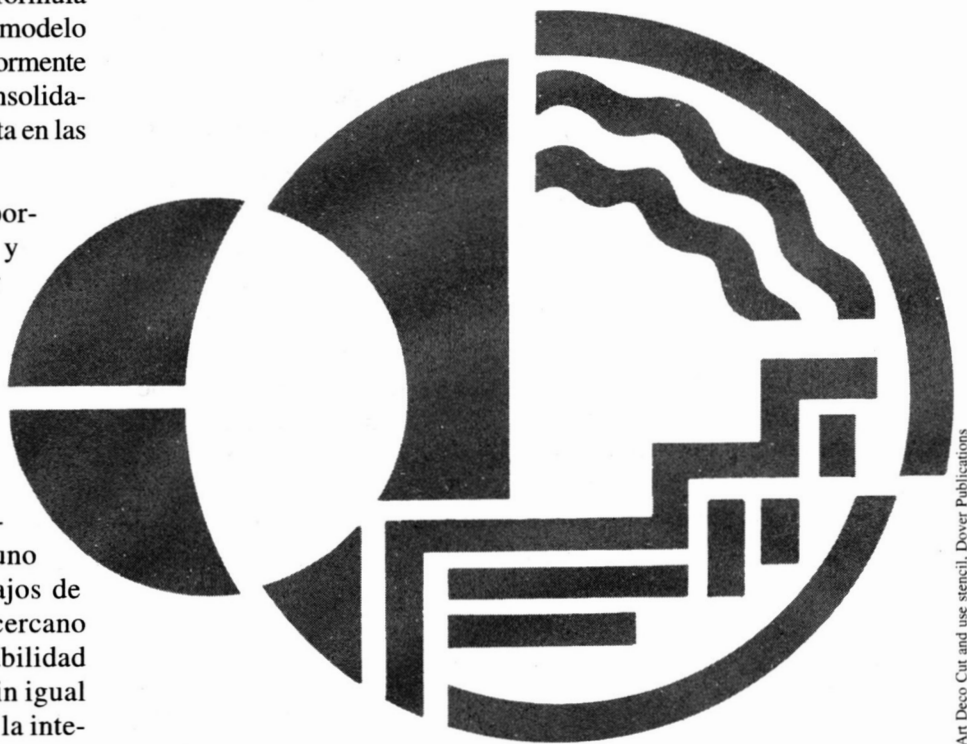
1. Estas reflexiones fueron planteadas durante el Seminario sobre descentralización y ordenamiento territorial llevado a cabo en la Universidad Javeriana durante los días 30 de noviembre y 1o. de diciembre de 1999.

trañar que posteriormente a la independencia hayan transcurrido cerca de cincuenta años para que estas naciones lograran definir unas fronteras más o menos estables y unas fórmulas de ordenamiento jurídico-político duraderas. Así, en algunos casos fracasaron proyectos confederativos, como en Centroamérica y en la Gran Colombia, mientras en otros se consolidaron, como en Brasil; en algunos países se adoptaron fórmulas federalistas, mientras en otros se aplicaron esquemas centralistas. Colombia no fue la excepción y luego de más de medio siglo de inestabilidad institucional y de desarrollo pendular entre federalismo y centralismo, la Constitución de 1886 optó por una fórmula duradera que sólo se tradujo en un modelo centralista de funcionamiento posteriormente a la guerra de los Mil Días y a la consolidación de la institucionalidad centralista en las primeras dos décadas del siglo XX.

Si el centralismo perduró fue porque tuvo capacidad de adaptación y cambio y porque pareció cumplir con algunas de las expectativas sociales cifradas en él. Las aspiraciones de progreso, crecimiento económico, industrialización, urbanización y construcción de un régimen democrático fueron parcialmente satisfechas y en el curso del siglo el país pasó de tener uno de los ingresos per cápita más bajos de América Latina a un nivel muy cercano al promedio, en medio de una estabilidad institucional y macroeconómica sin igual en el subcontinente. El progreso y la integración nacional se dieron en el contexto de una creciente concentración espacial del poder económico, político y cultural. El algoritmo centralista de concentrar para luego distribuir sostuvo su legitimidad y permitió una cierta prosperidad material al lado de un relativo respeto a la diversidad regional y local.

Las posibilidades del centralismo fueron alcanzando su límite y las economías de escala ganadas se fueron transformando en pesadez institucional y técnica, progresivo deterioro en la calidad, costo, flexibilidad y

eficiencia en la prestación de servicios sociales y en el ejercicio mismo de la democracia. A la sensación de marginamiento sentida por las regiones menos desarrolladas del país se sumó la convicción de que, incluso en donde el centralismo fue benévolo, había llegado el momento de inventarse un nuevo algoritmo para garantizar la unidad en la diversidad. Sin embargo, la obsolescencia institucional del centralismo no fue la única causa de su reciente transformación. A ésta hay que sumar un desgaste subjetivo, asociado a la aparición de nuevas aspiraciones sociales y políticas, de nuevos referentes de desarrollo. Así, el cen-



Art Deco Cut and use stencil, Dover Publications

tralismo donde la unidad pesó más que la diversidad se fue reemplazando por un nuevo esquema, aun en elaboración, en donde la diversidad gana importancia sin por ello renunciar a las aspiraciones de unidad.

Cómo garantizar la unidad en la diversidad es el dilema en medio del cual se debate el país al final del siglo XX y principios del XXI. El ordenamiento territorial es una pieza más del rompecabezas a armar en la solución a este dilema, probablemente una de las más importantes. La

Constitución de 1991 hace explícitas estas nuevas aspiraciones sociales sin prefigurar las fórmulas específicas, duraderas y sostenibles, para garantizarlas. La guerra de estos años es para nada ajena al planteamiento y la solución del dilema puesto que pone en abierto contraste las búsquedas políticas y sociales de consolidación de las nuevas formas de ejercicio de la democracia local, con la satanización de las ideologías por parte de los actores armados. La esquizofrenia societal colombiana de finales del siglo XX confronta las declaraciones y las prácticas pluralistas y democráticas de la Constitución con las declaraciones y prácticas excluyentes, de liquidación física, de ortodoxia moralista y política pregonadas por los actores armados.

Por las razones expuestas *entendemos la discusión sobre ordenamiento territorial en Colombia como un debate primordialmente político*, entendido como la búsqueda del bien común asociada a la consecución de un nuevo algoritmo de solución al dilema de unidad en la diversidad. Lo que el ordenamiento territorial discute no es solamente ni simplemente si los usos del suelo concuerdan con sus potencialidades físicas, o si las regiones administrativas corresponden con las funcionales, sino *cómo poner el conocimiento técnico y científico del territorio al servicio de una sicoterapia útil para superar nuestra esquizofrenia societal y poner en marcha fórmulas de convivencia, progreso y democracia duraderas y legítimas*.

2. Los grandes componentes del ordenamiento territorial: una referencia a ser discutida

Como ya se dijo, la terapia societal de superación de esta esquizofrenia requiere mucho más que un adecuado ordenamiento territorial. No obstante, sin este último es difícil garantizar la prosperidad y duración de las demás intervenciones y pactos sociales. El ordenamiento territorial es pues una

condición necesaria mas no suficiente y debe ser adecuadamente definida y resuelta para no excluir cualquier aspecto fundamental. En este sentido, como una útil referencia acudiremos a la definición propuesta por Montricher (1995). Para ella, ordenar el espacio es asegurar el desarrollo equilibrado del conjunto de regiones que lo componen y necesita cuatro tipos de estrategia:

- Una *estructura de autoridad*, domésticamente conocido como sistema de atribuciones y competencias territoriales, concebida para asegurar la coherencia del territorio, acudiendo a cualquiera de las fórmulas conocidas o por inventar, oscilantes entre centralismo, descentralismo y federalismo. Sin embargo, el ordenamiento territorial no se agota en esta dimensión sino que considera por lo menos tres más.

- *Redes de comunicación* para unir los diferentes puntos del territorio, soportes materiales de la integración física entre las diferentes regiones. La unidad no puede ser un mero discurso sino debe traducirse en la existencia de medios concretos para su desarrollo, única forma de nivelar las oportunidades regionales de desarrollo. Cualquier forma de fragmentación o ruptura implica exclusión física o imposición de barreras a la efectiva integración de los territorios a las oportunidades ofrecidas por el espacio nacional.

- *Delimitación territorial* en circunscripciones donde el tamaño debe ser funcional a la planificación y gestión de las actividades de su competencia. No basta con definir la estructura de autoridad sino que resulta necesario crear divisiones territoriales convenientes a la mejor marcha de las actividades comprometidas. Se trata de garantizar las condiciones de eficiencia y mejorar las posibilidades de éxito de la gestión territorial del desarrollo.

- Finalmente, un *sistema de ayuda* al desarrollo económico y social para equiparar-igualar o compensar los desniveles del desarrollo regional. Aunque se cuente con igualdad de acceso a las oportunidades de

Las provincias y las asociaciones de municipios deben ser agrupaciones territoriales funcionales al mejoramiento de las relaciones entre municipios y departamentos, por una parte, o a la consecución de economías de escala técnicas, financieras y administrativas de los municipios para la más eficiente prestación de servicios sociales, públicos domiciliarios o la promoción del desarrollo económico y la generación de empleo. No requieren constituirse en entidades territoriales para cumplir cabalmente con este cometido, ni es conveniente darles la rigidez institucional de la entidad territorial pues su vida útil puede ser relativamente pasajera.

crecimiento y desarrollo, éste tiende por lo general a concentrarse en ciudades y regiones determinadas y excluir, de forma absoluta y relativa, a otras. Estos desequilibrios no cuentan con muy limitados sistemas espontáneos de compensación y, por tanto, pueden conducir a situaciones social y políticamente explosivas. Por tanto, resulta conveniente establecerlos y mantener un equilibrio satisfactorio a los ojos de las sociedades regionales.

La referencia a estas cuatro estrategias es útil no solamente para comprender el alcance y la diversidad de dimensiones involucradas en el ordenamiento territorial, sino para poner en contraste y evaluar la proyección y las limitaciones de la propuesta gubernamental de ordenamiento territorial.

3. Comentarios y recomendaciones al proyecto de Loot elaborado por la comisión del gobierno

Para la elaboración de estos comentarios se revisó una versión de finales de noviembre de 1999. Como antecedente positivo vale destacar el esfuerzo de la comisión por incorporar trabajos y debates previos y consultar los resultados de foros de especialistas sobre estos temas, especialmente los organizados por Fescol y algunas universidades.

En términos de su enfoque y alcance, es útil poner en evidencia las bases sobre las



cuales se sienta la elaboración de la propuesta. El proyecto toma una primera definición central como es la de elaborar y proponer los criterios básicos del ordenamiento territorial para dejarle a la ley la reglamentación y desarrollo específico de cada una de las fórmulas propuestas. En este sentido desecha cualquier tentación de detallar en exceso los procedimientos a seguir. En segundo lugar, delimita explícitamente su campo a la definición de una *estructura de autoidad*, es decir, al sistema de atribuciones y competencias de los entes territoriales.

A partir de estos principios, el proyecto propone una diversidad de circunscripciones territoriales con diferente estatuto jurídico-político. En la cima de la pirámide están las entidades territoriales actuales, es decir, municipios, departamentos y distritos. Su universo está definido por los actualmente existentes pero el proyecto considera la posibilidad de que algunos de ellos dejen de existir si no cumplen con algunos requerimientos mínimos. Hacia abajo se define la posibilidad de conformar regiones, agrupaciones departamentales, o divisiones territoriales —como las provincias o las áreas metropolitanas—, entendidas como agrupaciones de municipios de un mismo departamento. Estas regiones y divisiones territoriales, con el paso de determinado tiempo y el cumplimiento de ciertos requisitos pueden llegar a convertirse en entidades territoriales. Finalmente, se considera la posibilidad de crear áreas de desarrollo con el concurso de agentes públicos y privados y sin necesidad de limitar la composición a municipios de un mismo departamento.

El sistema así concebido tiene la ventaja de ofrecer una gran variedad de opciones

no predeterminadas ni predelimitadas sino abiertas a la iniciativa de los agentes locales y regionales. Es por esto un diseño flexible, abierto a diferentes circunstancias y necesidades, conveniente para responder a las cambiantes circunstancias del gobierno territorial. Adicionalmente, establece una gradualidad de doble vía igualmente conveniente pues no solamente considera la posibilidad de llegar al tope de constituirse en entidad territorial, sino también contempla la forma de descender de la cima, es decir, dejar de ser ente territorial.



Art Deco Cut and use stencil, Dover Publications

La principal dificultad de la propuesta de Loot revisada consiste en la innecesaria multiplicación de entidades territoriales. Como se dijo, además de los departamentos, municipios y distritos, contempla la posibilidad de convertir las regiones y las provincias en entidades territoriales. La multiplicación de figuras, actores, competencias e interrelaciones entre estas posibles entidades, más que contribuir a la flexibilidad puede aumentar la confusión actualmente existente. La flexibilidad del ordenamiento territorial debe darse abriendo la posibilidad de crear y disolver figuras cuyo período de vida pueda ser corto, teniendo eso sí una base relativamente estable, sentada en la

existencia de los municipios y los departamentos. El manejo fiscal, político y administrativo del territorio se complica innecesariamente sin añadir un ápice a la flexibilidad.

Con las mismas entidades territoriales actualmente existentes, la existencia de las provincias, áreas metropolitanas, regiones y áreas de desarrollo puede contribuir a la flexibilidad buscada, sin complicar el actual sistema. Las provincias y las asociaciones de municipios deben ser agrupaciones territoriales funcionales al mejoramiento de las relaciones entre municipios y departamentos, por una parte, o a la consecución de economías de escala técnicas, financieras y administrativas de los municipios para la más eficiente prestación de servicios sociales, públicos domiciliarios o la promoción del desarrollo económico y la generación de empleo. No requieren constituirse en entidades territoriales para cumplir cabalmente con este cometido, ni es conveniente darles la rigidez institucional de la entidad territorial pues su vida útil puede ser relativamente pasajera. Las áreas metropolitanas sancionan la existencia de procesos de integración física y funcional de un grupo de municipios que, para ordenar su desarrollo, necesitan ponerse de acuerdo en la prestación de algunos servicios metropolitanos y las orientaciones en los usos del suelo. Las regiones ponen de presente la necesidad y conveniencia de que los departamentos emprendan macroproyectos comunes en vez de dispersar sus esfuerzos en iniciativas semejantes sin el alcance requerido para garantizar su éxito. Este objetivo es suficiente y no necesita contar con la posibilidad de constituirse en entidad territorial para mejorar su operación ni garantizar su cometido. Por lo anterior insistimos en que la existencia de todas estas fórmulas mencionadas es conveniente y no necesitan convertirse en entes territoriales para mejorar sus perspectivas o garantizar la consecución de los objetivos propuestos.

En síntesis, aceptando los presupuestos de partida para la formulación del proyecto

de Loot elaborado por el gobierno, consideramos que su concepción y desarrollo son adecuados y sólo requerirían de algunos ajustes, arriba mencionados. Sin embargo, las categorías municipales propuestas deben ser examinadas con mayor detenimiento para evaluar su conveniencia y los posibles ajustes a realizar.

Los mayores reparos y dificultades al proyecto se encuentran principalmente por el lado de las ausencias, de las dimensiones no consideradas que dejan sin resolver aspectos cruciales del ordenamiento territorial como fórmula que garantice la unidad nacional en la diversidad regional.

4. Las ausencias del proyecto de Loot

En escritos previos (Cuervo, 1999) hemos puesto en evidencia una dificultad del ordenamiento territorial actual hasta ahora no reconocida ni adecuadamente comprendida. A las fórmulas del ordenamiento territorial establecidas por la Constitución y la ley hay que agregar las múltiples iniciativas de administración territorial tomadas desde la nación con criterios principalmente sectoriales. Cada sector, ministerio o instituto descentralizado del orden nacional, cuenta con su propia estrategia de descentralización, con su propia regionalización administrativa y con sus propios sistemas de consulta y participación local y regional.

Esta diversidad atiende y es funcional a las especificidades sectoriales y desde este mero punto de vista puede ser considerada como una evolución conveniente. No obstante, la suma de mecanismos, jurisdicciones y sistemas, produce confusión en las regiones y dispersa sus escasos recursos disponibles. En el extremo podría decirse que

Art Deco Cut and use stencil, Dover Publications

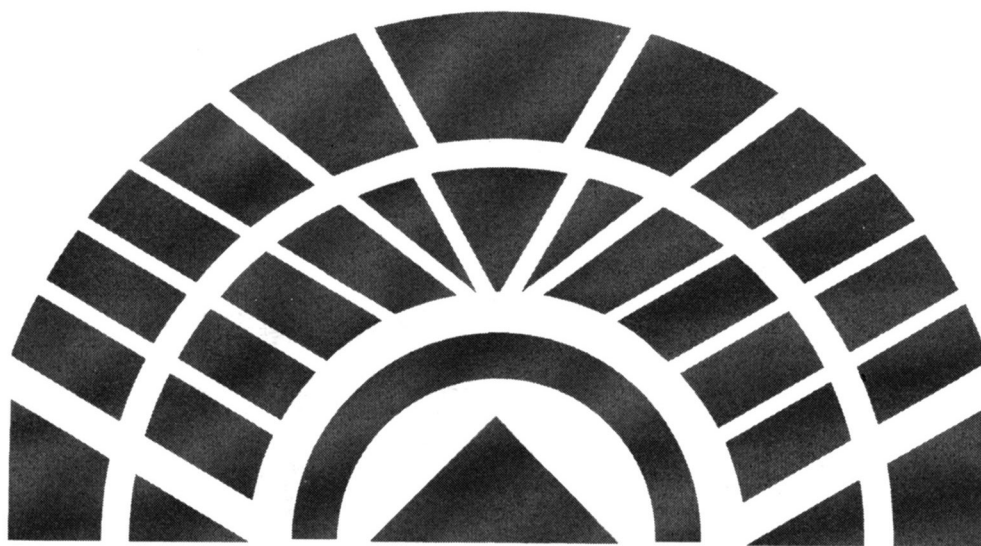


los gobernantes locales y regionales terminan ejerciendo en función de los requisitos y señales de la nación, en vez de orientar sus esfuerzos a satisfacer las necesidades de su propia población y electorado. Sería útil hacer un recuento de los decretos, requisitos, instancias y procedimientos provenientes de las directrices sectoriales que terminan complicando el gobierno territorial. Cada sector piensa en función de sí mismo y nadie reflexiona acerca del efecto conjunto ni del impacto producido sobre las posibilidades de ejercer un adecuado gobierno local y territorial. Con la mejor intención

de darle un sustento técnico, una mayor participación y una adecuada descentralización al manejo de cada sector, la nación ha creado condiciones de gobierno local caracterizadas por la dispersión de esfuerzos y la multiplicación de canales de participación, control y evaluación.

La nación tiene la responsabilidad de contar con esta visión de conjunto, de evaluar la conveniencia e inconvenientes de la dispersión actual y de proponer alternativas de solución. La participación social, la evaluación y el control pueden ser más efectivos si se organizan desde el centro, se concentran esfuerzos y se permite a los gobiernos territoriales una mayor claridad y simplicidad en el cumplimiento de requisitos ante la nación.

Una segunda pero no menos importante ausencia se relaciona con la necesidad de contar con sistemas de compensación regional. En el campo de las inversiones y el gasto social este sistema se ha ido desarrollando aunque adolece del mismo problema de dispersión arriba mencionado. La descentralización fiscal y el sistema de transferencias por ella desarrollado es, por el momento, el más poderoso, conveniente y es-



Art Deco Cut and use stencil, Dover Publications

table sistema de compensaciones con el que el país cuenta. A su lado cuenta, sin embargo, con otros sistemas que lo acompañan, como son el fondo de regalías y los programas especiales de atención a casos específicos como la pobreza, la atención de desastres y la sustitución de cultivos ilícitos.

Sin embargo, en este campo la ausencia se relaciona con la inexistencia de sistemas de compensación regional en el área del desarrollo económico. La construcción de redes de comunicación y transporte y de grandes equipamientos de infraestructura productiva tienen un impacto directo sobre las posibilidades de crecimiento económico y nivelación de condiciones de empleo, ingreso y productividad regionales. No obstante, las decisiones más importantes se toman en función de la capacidad de cabildeo político y gremial sin considerar los impactos regionales ni nacionales. Así, este componente mayor de compensación y equilibrio de las condiciones regionales de desarrollo está por fuera de todo sistema de planeación y control que considere fórmulas que atiendan la necesidad de reducir los desequilibrios territoriales.

Finalmente, uno de los procesos territoriales más importantes y con mayores repercusiones sociales y políticas es la colonización de la frontera agrícola y económica

del país. La colonización se ha hecho de forma espontánea y ha contribuido, en esa medida, a generar condiciones de inestabilidad e ingobernabilidad de los territorios afectados. Mientras el país no tenga una política convincente e integral al respecto, será difícil garantizar estabilidad institucional y durabilidad a cualquier fórmula de ordenamiento territorial adoptada.

Es legítimo que el gobierno no pretenda abordar todos estos problemas a través del proyecto de Loot. Es igualmente legítimo y posiblemente conveniente que haya decidido especializarlo en el tema de las competencias y atribuciones territoriales. No obstante, la sociedad colombiana debe ser consciente de los aspectos que se están dejando por fuera, de la importancia y trascendencia que les asiste, para estar atentos a que no se dejen indefinidamente en el vacío e indefinición.

Referencias

Cuervo, Luis Mauricio, "El rompecabezas del desarrollo económico territorial", Revista *Territorios* No.2, Cider-Ideade-Aciur, Bogotá, 1999.

Montricher, Nicole, "L'aménagement du territoire", Repères, La Découverte, París, 1995.

Diciembre 16 de 1999

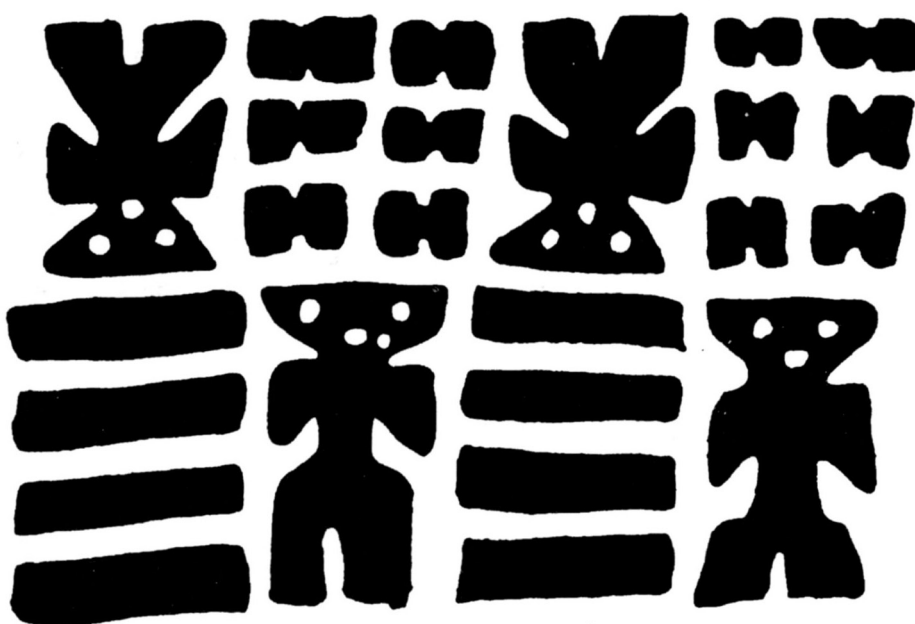
Orlando Fals Borda
 Constituyente de 1991,
 profesor de la Universidad
 Nacional de Colombia

El territorio como construcción social*

Orlando Fals Borda

Lo primero a que deseo invitar es quitar de la mente algunas telarañas concernientes a la idea de espacio. Por regla general, vemos a éste como una entidad de dimensiones físicas (alto, largo, ancho, pequeño, grande) que, una vez dadas, quedan estáticas o configuradas para resistir los cambios. Esto es cierto según clásicos preceptos mecanicistas; pero por sucesivas evoluciones interpretativas que no podemos tratar aquí, no se ve hoy bajo la misma óptica. La situación no es tan simple. Porque desde Einstein se sabe que las dimensiones son relativas y que pueden ser antrópicas, es decir, que su determinación puede depender del punto de vista del observador calificado.

Para fines de nuestro estudio, que se refiere a espacios/tiempos con expresiones de vida o afectados por la actividad del ser humano, el análisis mecanicista o newtoniano no es aplicable. Acá es necesario derruir la idea clásica y concebir el espacio como un ente flexible y variante, con impulsiones que van y vienen, no sólo por el principio antrópico sino por el de la construcción social en el tiempo que ha venido enmarcando la explicación sociológica contemporánea. Esta con-



American Indian Design and Decorations, Dover Publications.

cepción más realista va ligada a expansiones y contracciones históricas y demográficas relacionadas con las necesidades colectivas. De allí se deriva la sensación vivencial y temporal que se experimenta con el espacio.

En estas circunstancias, el espacio/tiempo toma la forma de unidades concretas, pero transitorias, de ocupación humana, que aquí denominaremos «recipientes» o «contenedores», pero que a diferencia de los físicos o materiales, son maleables y ajustables. A los referentes político-administrativos de los contenedores ajustables, a los cuales se les dan límites formales, llamaremos «territorios».

Evolución y erosión del Estado nacional

Siendo que el contenedor o recipiente territorial más importante y visible (por lo menos en mapamundis) es el del Estado-nación, examinémoslo primero. Preguntémonos: ¿cómo se han distribuido en el mundo los espa-

* El presente artículo corresponde al capítulo primero del recién publicado libro *Acción y Espacio, autonomías en la nueva República*, del profesor Orlando Fals Borda, editado conjuntamente por el Iepri de la Universidad Nacional y la editorial Tercer Mundo. Se publica con la autorización del autor.

cios geográficos entre los Estados? Por regla general, en lo que respecta a Europa de donde esta figura geopolítica es originaria (peores repartos se han hecho en África y otros sitios desde el siglo XIX), ello fue decidido por los gobernantes que según el Tratado de Westfalia dieron término a la Guerra de los Treinta Años en 1648. Sus decisiones tuvieron repercusión universal por virtud de las políticas coloniales e imperiales de entonces, ya que el modelo de Estado-nación fue reproducido sin discusión seria en el resto del mundo.

Con esta iniciativa geopolítica quedaron establecidos dos criterios-guías pertinentes para nuestro estudio del territorio como construcción social: el de las fronteras nacionales, y el de la soberanía. Desde el principio se trató que las fronteras fueran trazadas con cierto cuidado entre las naciones, con base en accidentes arcifinios o por caprichos dinásticos pero claros, con lo cual terminaron parcialmente los delineamientos porosos del pasado. Los gobernantes del Tratado determinaron los límites por acuerdo, pensando en la permanencia de los hitos (si no se respetaban no habría paz), lo cual dio origen a una inesperada y a la larga inconveniente concepción: la de una fijación territorial limitada, basada en un

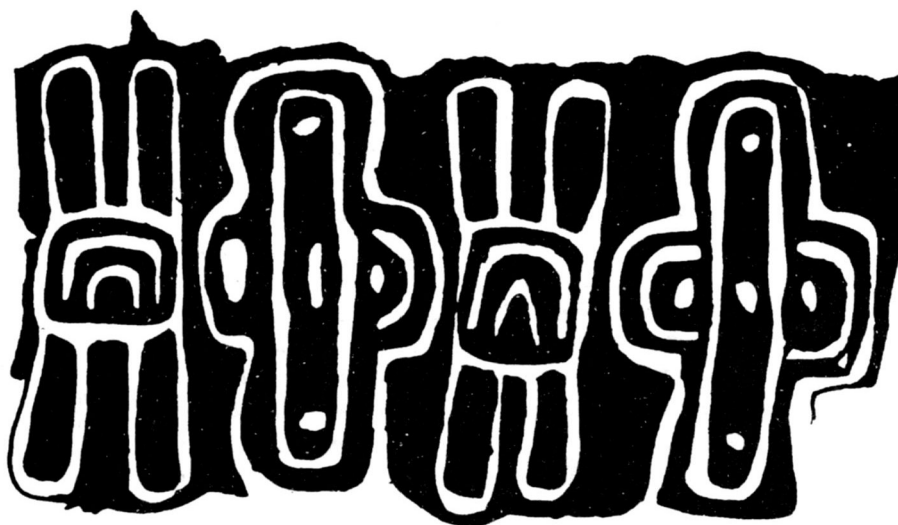
cierto fetichismo que determinaba como natural y permanente la territorialidad del Estado así concebida. Esta intangibilidad de límites se extendió por analogía a los componentes internos o provincias de los Estados. La resultante territorialización se representó así como una precondition natural de la existencia social y política de los Estados, sin admitir el juego de otras fórmulas de construcción social como estrategias históricamente determinadas, tales como las que implican división, accesión, centralización o limitación por diversos factores (sociales, raciales, religiosos, políticos) en los pueblos mismos.

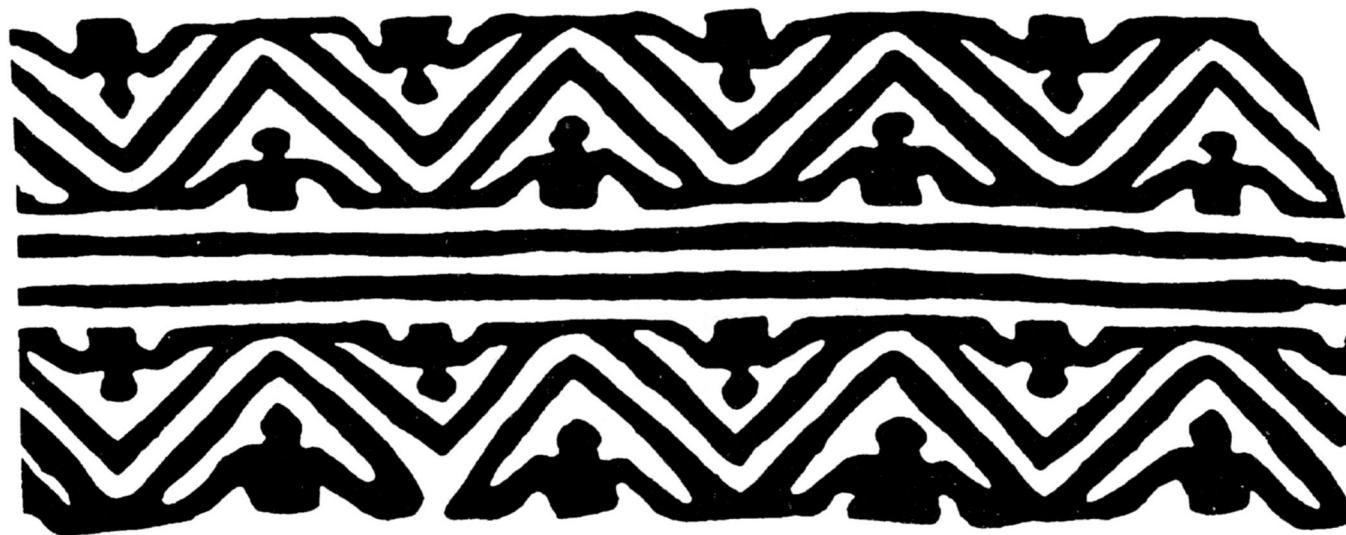
La interpretación fetichista y «natural» de la construcción del Estado tuvo a Dios y a su representante en la Tierra, el rey soberano, como referentes centralizadores. Hasta cierto punto, fueron también unificantes. Al combinar territorio con la soberanía inspirada en el derecho divino, se reforzó la característica estática del sistema westfaliano, con todo su potencial bélico, nacionalista a ultranza y etnocéntrico (que luego hemos visto en todo su furor). Surge este sistema, hoy universal aunque ya más cuestionado, como un modelo mecanicista y lineal que sólo admite cambios sociohistóricos lentos, sea por dentro o por

fuera de las fronteras del Estado-nación. Queda así el mundo representado desde entonces como un gran rompecabezas conformado por piezas nacionales yuxtapuestas.

En estas condiciones, el cambio geopolítico sólo se ha aceptado por conquista, anexión o secesión realizada por los mismos soberanos, en lo que tiene que ver con el exterior de los contenedores nacionales. En cuanto al interior de éstos, el cambio se ha tolerado (a veces con violencia o a regañadientes) sólo como ajustes verticales, de arriba abajo, obedeciendo a mecanismos políticos o imposiciones personales de los gobernantes o de los grupos dominantes, así en sistemas centralizados como federales. No se ha respetado la voluntad popular, ni se ha tomado en cuenta la realidad de los procesos locales o regionales de naturaleza económica, social o cultural, ni los desplazamientos demográficos inducidos o espontáneos, ni la construcción de vías que modifican la orientación espacial de los habitantes.

Los soberanos modernos, al ignorar estos procesos —ellos sí comprobables y reales— de producción, reproducción y transformación que se desarrollan en los espacios ocupados por los pueblos, han cometido un gra-





ve error: han negado la historicidad dinámica del propio Estado y de sus componentes, creando tensiones políticas y sociales que dificultan la gobernabilidad.

Podemos entonces concluir que el modelo vertical, autosuficiente y mecanicista de Estado-nación, asociado al imaginario newtoniano de espacio/tiempo como un bloque estático e intangible, ha limitado severamente la comprensión de los procesos sociales de base implicados en el ordenamiento y uso de los territorios. Como diría Henri Lefebvre, tal modelo es «una forma de violencia dirigida al espacio». Tendremos, pues, que cuestionar los mapas existentes así concebidos, que sólo muestran el fraccionamiento del espacio terráqueo en un momento dado como reflejo de una obsoleta construcción sociopolítica, y empezar a ver cómo se puede rearmar el actual rompecabezas geográfico del mundo, para que éste funcione mejor.

La República posmoderna y mecanismos globales de espacio/tiempo

Ante la perspectiva del ocaso del modelo westfaliano, preguntémonos: ¿quiénes son los actores que dispo-

nen hoy sobre la distribución del espacio planetario? Ya no son los papas ni los reyes soberanos, ni tampoco por sí mismos los dictadores o presidentes actuales. Este papel está pasando o ha pasado parcialmente a otro grupo de dirigentes conformado por grandes empresarios capitalistas y comunicadores apoyados por una élite tecno-científica, todos articulados desde y por el mundo occidental (euro-norteamericano) dominante. En esta topografía del poder, otros intereses han entrado a jugar: son los macroeconómicos, con sesgos muy definidos no siempre favorables a los pueblos y a las estrategias populares de sobrevivencia. Desgraciadamente los gobernantes actuales persisten en la antigua fijación territorial del Estado fetiche. Ello no es conveniente, porque en la época posmoderna las realidades son sutiles y los referentes finales, como nuevos soberanos, podrán ser actores muy diversos, entre los cuales no puede descartarse la ascensión del poder popular autárquico.

Como viene sugerido, en el polo opuesto del modelo westfaliano se halla la descuidada dimensión de la historicidad de los territorios, así en el sur como en el norte. Este descuido tiene consecuencias estratégicas hoy, porque con el enfoque historicista se puede cuestionar a fondo la epistemo-

logía tanto del centralismo autoritario como del federalismo autocrático decimonónico. Así se descubren las trampas y ficciones que tiene el viejo fetichismo antipopular del Estado-nación. Tratemos de quitar también esta otra telaraña.

Para empezar, reconozcamos que los procesos globales emergentes están redefiniendo la existencia del poder estatal y creando geografías políticas alternas, reconfigurando y removiendo en todas partes las bases sociales y políticas de los contenedores espaciales. De esta manera, el tradicional modelo autosuficiente de Estado y sociedad se ha vuelto problemático. Se está erosionando.

Parece claro que en la era posmoderna la idea de Estado tiene que replantearse como un ente muy distinto del que nació. Ahora existe un espacio social global de naturaleza irregular, compuesto de niveles, nodos, escalas y formas superpuestas e interpenetrables que se ajustan a la realidad fragmentada y múltiple del mundo contemporáneo. Estas formas no encajan en el modelo antiguo de bloques o recipientes intangibles vinculados entre sí como Estados o como componentes de éstos. Los ajustes y flujos de escala institucional hacia arriba, afuera y abajo de las estructuras sociales y políticas están crean-

do capas polimorfas de organización territorial que no convergen unas con otras linealmente según la antigua escala geográfica. Conforman un mapa inestable de realidades sociopolíticas de duración limitada cuyo aspecto general se acerca a un caleidoscopio o a una ameba en movimiento, que avanza y retrocede. Son ajustes que llevan a formas distintas de gobierno de la cosa pública, quizás más eficaces, esto es, llevan a concebir nuevas Repúblicas. Además expresan la olvidada tesis marxista sobre compresión espacio/tiempo —que «el capital lleva a aniquilar el espacio con el tiempo»—, tesis que ha sido retomada, en otros sentidos, por analistas de la física cuántica, la teoría del caos y la complejidad, y la teoría de sistemas abiertos. Estas ideas, de retorno, se han incorporado a las ciencias sociales para aplicarlas al campo territorial que aquí nos interesa (Wallerstein).

Bioespacio y tecnorregión

En las inestables circunstancias observadas, los contenedores o recipientes emergentes sufren dos impactos sociopolíticos que pesan en su reorganización así en la ciudad como en el campo: la búsqueda de la autonomía administrativa; y la adopción de formas de democracia participativa en desarrollo del concepto autárquico de Soberanía Popular. Estos procesos vienen a corregir fallas seculares de autoritarismo y federalismo clásico, así como la falta del reconocimiento dinámico de la historicidad; y acercan a las nuevas formas de estructura de gobierno de las Repúblicas reconfiguradas y reordenadas.

Los ajustes y flujos institucionales implicados por estos procesos globalizantes a su vez llevan a dar dos pasos que constituyen el *ordenamiento territorial como política de Estado*: 1) la creación de nuevas entidades espaciales funcionales, tanto a escala

interna o subnacional como a escala externa o supranacional; y 2) la revisión, eliminación o desactivación de límites o fronteras existentes, así internas como externas, que por lo general son herencias defectuosas o caprichosas de las prácticas geopolíticas verticales de dirigentes del período anterior. Más adelante volveré a este importante punto.

Para entender cabalmente estas dos grandes políticas reordenadoras en el nuevo contexto de la globalización y dentro de las naciones mismas, se están empleando dos conceptos de espacio/tiempo: bioespacio y tecnorregión. Tanto el uno como la otra inyectan la dimensión histórica y destruyen la concepción rígida e intangible de bloque lineal de los contenedores espaciales derivada de la era newtoniana, como se refleja en los límites que muestran las cartas geográficas usuales.



American Indian Design and Decorations, Dover Publications.

Bioespacio y tecnorregión, por el contrario, se definen como unidades fractales, ajustables y revisables, como reflejo de realidades vivas.

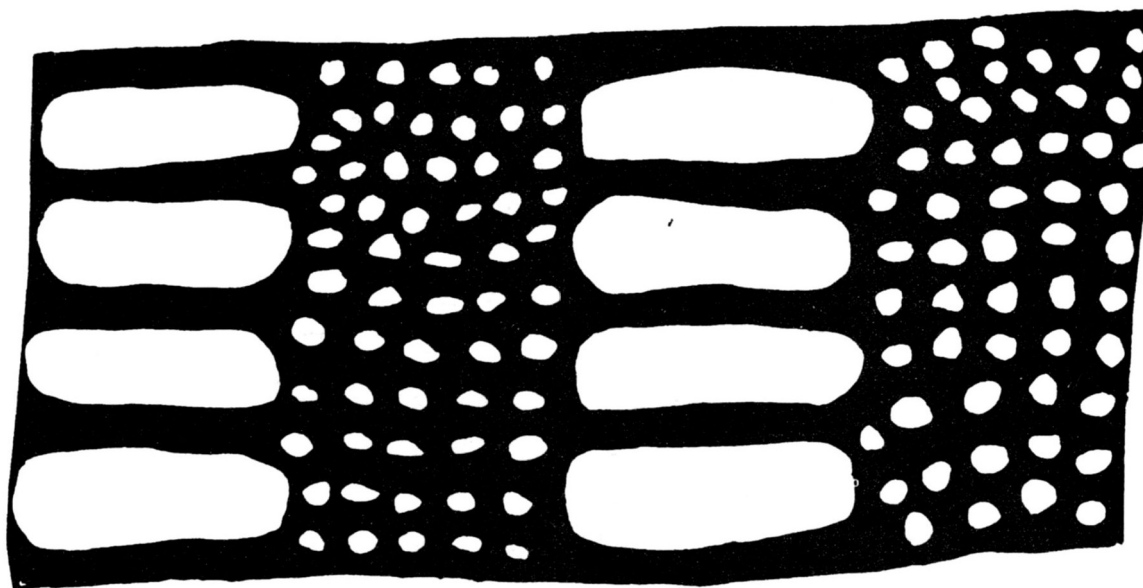
El *bioespacio*, o «lugar», aparece como respuesta a procesos locales y regionales de desarrollo social, económico y político que vinculan actividades vitales de producción y reproducción con los recintos en que se ejecutan y de donde se derivan elementos de continuidad social y diversidad cultural. En el campo se trata de zonas relativamente homogéneas, tales como ecosistemas, tierras baldías, cuencas hidrográficas, regiones

histórico-culturales, territorios étnicos y resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, parques naturales, provincias, municipios asociados y vecindarios-caseríos. En la ciudad, con una estructura más compleja, heterogénea y variable, los bioespacios se constituyen en barrios, localidades o zonas, circuitos diversos, distritos y áreas metropolitanas y suburbanas. En estos bioespacios se expresa y palpa la vida colectiva en su cotidianidad: la relación territorio-población-servicios es fundamental, y de allí depende mucho la convivencia, la prosperidad y la paz ciudadanas y el buen manejo que se dé a los recursos financieros que reciba.

La *tecnorregión* se define, según Luke, por las vinculaciones creadas por avances científicos, técnicos e informativos que desbordan a nivel

macro los límites de los territorios. Surgen allí los poderosos mundos de las empresas multinacionales, vinculaciones económicas sectoriales o regionales, redes comunicativas y de ONGs, y la Internet, y se forman conjuntos geopolíticos y alianzas como los de la Unión Europea, la OEA, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Nafta y el Mercosur, entidades que van adquiriendo progresiva identidad y autoridades o personeros propios.

Ambos mecanismos —el bioespacio y la tecnorregión— invitan a ver el mundo y sus componentes como un



juego aleatorio de niveles que se modifican, se integran y se destruyen unos a otros según procesos coyunturales, donde la estabilidad y continuidad normativa es lo que menos ocurre. Estos fenómenos de ameba moviente son más evidentes en la ciudad que en el campo, lo que invita a realizar en ella análisis de sistemas complejos de naturaleza abierta.

En cuanto al sentido de los límites de los bioespacios, aquéllos naturalmente no pueden considerarse eternos sino como expresión de una construcción social, y quedan por los mismos sujetos a las revisiones periódicas inducidas por los mismos sujetos a las revisiones periódicas inducidas por los procesos. El objeto de este ejercicio es facilitar la administración delegada de los territorios mediante su visualización directa (sobre el terreno) o figurada (como en los mapas). El buen gobierno resultante reflejará la dinámica e impacto de los flujos que se crean en la vida local y en sus comunidades por las comunicaciones, la interacción socioeconómica y la creatividad cultural.

Habrà que cuidar que los límites administrativos no se conciban ni se presten para hacer separaciones ideológicas, raciales, religiosas o culturales, ni formalizarlas de tal manera que

puedan convertirse en talanqueras para la convivencia popular o a nivel de base, y llevar a confrontaciones destructivas o sangrientas. Las fronteras deben verse y usarse como sitios de encuentro y entendimiento de pueblos y no, como hasta ahora, como lugares de concentración y chovinismo. Hay lecciones trágicas sobre este particular en diversas partes: los bantustanes del *apartheid* surafricano, los genocidios etnorreligiosos en Yugoslavia, los *ghettos* de Polonia, el conflicto del Medio Oriente, las guerras de Cachemira, la catástrofe de Timor Oriental. Esta horrible herencia histórica del peor de los siglos no debería seguirse llevando como lastre a los albores del nuevo milenio.

Relocalización y desterritorialización

Las grandes políticas nacionales del ordenamiento territorial, basadas en bioespacios de límites revisables, buscan mejorar la gobernabilidad, la producción y la competitividad, al tiempo con la satisfacción de aceptables expectativas y niveles de vida para la población, devolviendo hacia abajo y desde las cúspides del poder dosis adecuadas de autonomía y

descentralización administrativa. Así, se promueven inversiones de capital con la debida seguridad, se ejecutan proyectos eficaces de «desarrollo económico y social», y se establecen consorcios públicos y privados para facilitar la circulación medida de dinero, mercancías, información y personas.

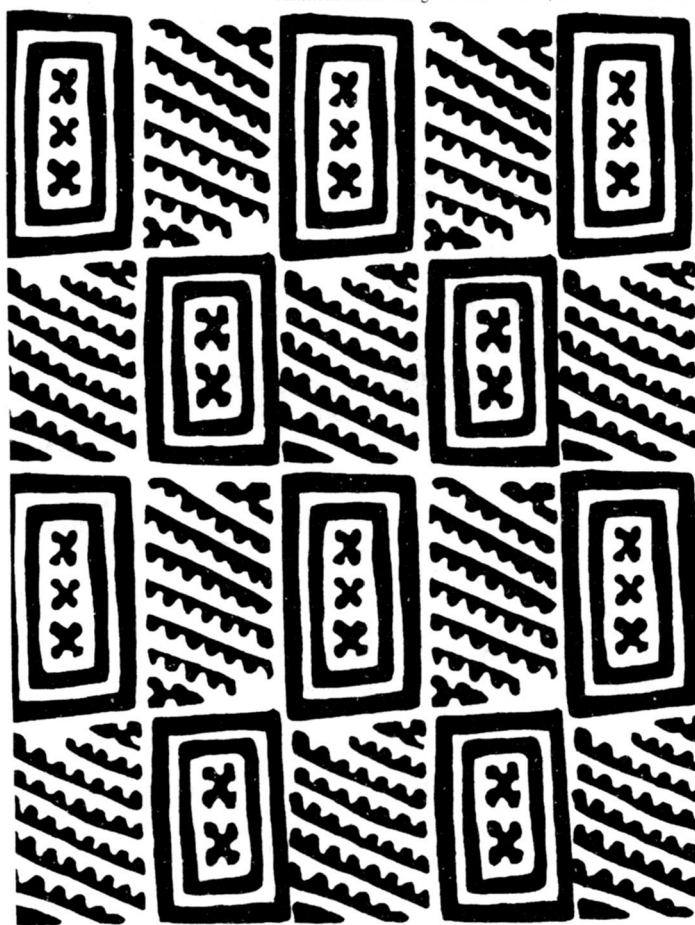
Según Brenner, estas políticas desarrollistas alimentan un proceso de *relocalización* de competencias y funciones que transforman y reconfiguran los contenedores o recipientes subglobales y subnacionales, sobreponiéndose unos a otros en diferentes escalas y niveles. En su reorganización juegan los factores de la vida local urbana y rural, la biodiversidad, flujos de población, historia y cultura de los bioespacios. La buena disposición y manejo de estos bioespacios cambiantes o relocalizados es lo que debe conformar el espíritu popular y esencia práctica del *ordenamiento territorial en general*, visto ahora como un proceso de ordenamiento social en el que se propende también por la humanización de las relaciones entre las personas, y entre éstas y los espacios.

La relocalización interna, con límites ajustados, va de la mano con otro proceso global que es suprana-

American Indian Design and Decorations, Dover Publications.

cional, denominado *desterritorialización*. En este proceso los bioespacios van asimilando nuevas actividades y funciones gracias al progreso tecno-científico que trasciende su localismo y fronteras biogeográficas, para entrar a un nivel universal de comunicación, relación y dependencia. Mientras más grande es su tamaño, por razones de escala, mayores las posibilidades de vinculación y éxito competitivo más allá de los límites, de allí, por ejemplo, la importancia estratégica de regiones histórico-culturales (como la Antioquia Grande y la Costa Atlántica en Colombia) ante la globalización. Desbordan así el anclaje ancestral del ser humano. Los límites topográficos se rompen entonces, y las fronteras internas y nacionales tienden a ignorarse, instaurándose un proceso de desbordamiento de territorios en el que juega la otra especie de contenedor, virtual o artificial a veces, que es la tecnoregión. Esta funciona, aparece y desaparece en la ecología globalizada, según los proyectos o empresas ejecutantes como viene descrito. Es cuando y donde el conocimiento y la técnica realmente se convierten en poder.

En este punto hay que tener cuidado con la reinterpretación de la realidad global. Ni la relocalización ni el desbordamiento espacial muestran que la globalización sea un fenómeno supraterritorial. Ella no es etérea: no ignora poderes legales nacionales, no trabaja conscientemente por la desaparición del Estado-nación como tal, ni es apátrida, al menos por ahora. Ello no parece, aunque ocurre la erosión del Estado, se reinterpreta la noción de soberanía, y se impacta



con fuerza a nivel de cultura. En la reorganización o reinención del espacio actual en sus diferentes escalas o modalidades —que son tan necesarias para desbordar el espacio/tiempo—, todavía se aplican los mecanismos, usuales a nivel de Estado-Nación, y se crean o decretan infraestructuras o nuevos territorios para permitirlos o facilitarlos. Pero en los «lugares» o bioespacios continúan las luchas en defensa de la identidad propia, esto es, resistiendo también a nivel de cultura.

De allí que siga habiendo diferencias de método, organización y orientación entre multinacionales de un determinado sitio producidas por su lugar de origen o radicación inicial. En la mutabilidad producida por las tecnoregiones, la principal manifestación de estabilidad proviene de la dimensión cultural originaria,

arraigada en lo propio, incluido lo nacional. Muchos fracasos provienen de ignorar las identidades territoriales al adoptar elementos pragmáticos provenientes de impulsos de países imperiales. Pero las políticas de cooperación entre empresas y la construcción de redes locales de competencia, permanecen. Continúa, pues, todavía aplicable el viejo mito de Anteo, hijo de Gea, la Tierra.

A diferencia del proceso político-administrativo de siglos pasados, donde simplemente se fraccionaba caprichosamente el espacio, ahora con la globalización se relocaliza y se desterritorializa simultáneamente, según flujos o impulsiones propias, permitiendo que la circulación de la información y del capital

se aceleren en el tiempo y se expandan en el espacio sin tomar en cuenta unidades físico-geográficas. Estos pasos se dan apoyados por instituciones y entidades nacionales y locales así en el campo como en la ciudad que, aunque llegan a convertirse en internacionales, continúan estables en sus zonas y terrenos (urbanizaciones, complejos industriales, formas productivas zonales, infraestructuras de transporte, redes de comunicación, instituciones estatales de control, etc.), pero ya dentro de contenedores territoriales bien reajustados con recursos adecuados y suficientes, y concebidos con miras a la gobernabilidad, por una parte, y a la productividad y la competencia local y global, por otra, en lo que podemos ver como nuevos espacios de lo público.

La globalización es, por lo tanto, un proceso dialéctico conformado

por flujos mayores significativos de diversa índole (como lo define Castells) y no una situación estática o condición terminal. Es también algo paradójica: en efecto, al crear bioespacios locales e inventar tecnorregiones, los actores plutocráticos que están barajando hoy el espacio global y haciendo otro mapamundi del poder, son capaces de llevar a la humanidad dinámicamente a desarrollar y respetar, por fin, la «segunda naturaleza», aquella que según Marx está constituida por la cobertura ecológico-humana. Ya no sólo el ámbito territorial local sino todo el globo terráqueo queda bajo lineamientos cartesianos de construcción social y política consciente. Pero seguramente, la globalización actual tampoco suministrará los lineamientos finales del mundo.

Nuevo ordenamiento y nueva República

Quiero enfatizar, por último, que el concepto de ordenamiento territorial que aquí elaboro, sin desconocer los tres pilares discutidos por los clásicos (el político-administrativo, el geo-político y el ambiental), se refiere a políticas macro de amplia visión estatal basadas en la epistemología del territorio y en la humanización de las relaciones en el espacio/tiempo.

La moda corriente sobre el tema, sintomática del deterioro de la situación, ha llevado a parcelar y oscurecer el concepto pleno, olvidando sus reales, muy grandes dimensiones, y a pensar que con legislaciones parciales se resuelven los problemas implícitos. Nada es más equivocado (y equívoco) que las denominaciones que se han empleado en países como Chile, Perú, Venezuela y Colombia donde, respectivamente, se han dictado leyes reducidas sobre regionalización, descentralización, medio ambiente y uso del suelo urbano

(POT) llamando a todo ello «ordenamiento territorial». Estos disfraces políticos del ordenamiento no llegan al fondo de la cuestión, que sigue viva y esperando soluciones orgánicas en éstos y otros países.

El establecimiento de Comisiones Permanentes de Ordenamiento Territorial —que reconozcan la dimensión histórica y dinámica del problema y que vigile e imponga, con suficiente poder coactivo, los ajustes emergentes necesarios— es un buen paso a dar, como lo viene ejecutando Francia desde 1965 con la política oficial del *aménagement du territoire*. Otros países desarrollados, como los Estados Unidos, donde ha privado la ficción newtoniana del límite recto entre los Estados, han sufrido ajustes informales desorganizantes como los de las circunscripciones electorales acomodaticias identificadas con el *gerrymandering*. Semejantes autoengaños han producido allí confusiones de gobernabilidad y abusos de poder, como lo han documentado los sociólogos de esas latitudes.

Un desarrollo fuerte y completo de estos retos naturales, espaciales, ecológicos y socioeconómicos es el que habrá de facilitar la modulación, con un eficaz ordenamiento territorial, hacia nuevas formas de manejo y concepción de la cosa pública —*res publica*—, hacia una nueva República posmoderna con las autonomías requeridas por los bioespacios. Todavía hay represamientos y peligros en este proceso, sin embargo existe cierta convicción de que la función principal de las nuevas Repúblicas podrá ser la de vigilar y canalizar la expansión del capitalismo global con sus excesos e injusticias, contaminaciones químicas y guerras regionales, para volverlo a causas sociales y metas humanistas a nivel local. El pueblo, con sus diversas capas sociales afectadas por el capitalismo, asume hoy el papel de objetivo y de actor principal. Ya volveré sobre este punto tan comprometedor.

Lecturas

Brenner, Neil (1999), «Beyond State-Centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies», *Theory and Society*, 28 (1): 39-78.

Castells, Manuel (1999), Globalización, sociedad y política en la era de la información», *Análisis Político* (Bogotá), 37: 3-17.

Guhl, Ernesto (1991), *Las fronteras políticas y los límites naturales*, Bogotá, Fondo FEN Colombia.

Harvey, David (1982), *The Limits to Capital*, Chicago, University of Chicago Press.

Lefebvre, Henri (1986), *La Production de l'Espace*, París, Anthropos, 3a. ed.

Luke, Timothy W. (1999), *Capitalism, Democracy and Ecology: Departing from Marx*, University of Illinois Press.

Marx, Karl (1857), *Grundrisse: Fundamentos de la crítica de la economía política*.

Smith, Neil (1997). «Antinomies of space and nature in Lefebvre's The Production of Space», *Philosophy and Geography* 2: 50-51.

Soja, Edward (1989), *Postmodern Geographies*, Nueva York, Verso.

Wallerstein, Immanuel (1998). «Espacio Tiempo como base del conocimiento», en O. Fals Borda, ed., *Participación popular: retos del futuro*. Bogotá, Iepri/Icfes/Colciencias, 47-68.

Fabio Villa Rodríguez
Director ejecutivo de la
Federación Nacional de Concejales
Constituyente 1991

Ordenamiento territorial y ajuste fiscal

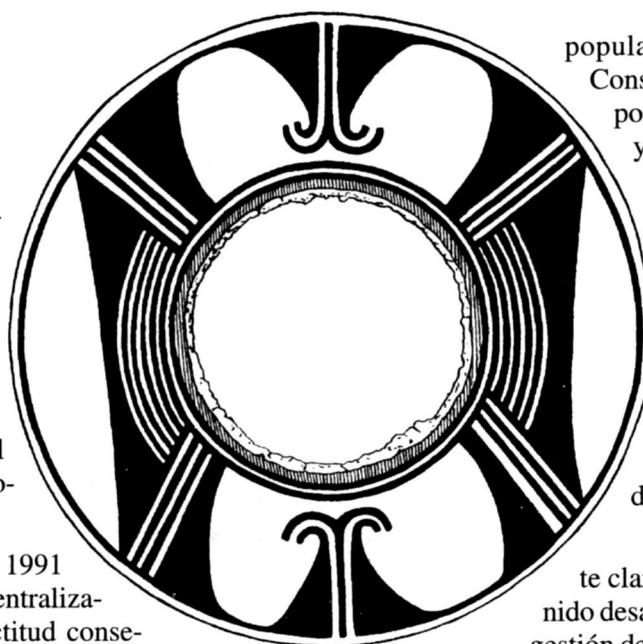
Fabio Villa Rodríguez

En el año 1968 comenzó en Colombia el proceso de descentralización y con él un principio de descentralización fiscal; esto fue desarrollado en lo político por el Acto Legislativo No. 1 de 1986 en el que se definió la Elección Popular de Alcaldes.

En la Constituyente de 1991 es evidente el espíritu descentralizador, pero la falta de una actitud consecuente del gobierno del presidente Gaviria y de algunos sectores de la misma Asamblea, impidieron que se tomaran decisiones claras en materia de ordenamiento territorial y que se desarrollara en el articulado de la nueva Carta el principio de autonomía territorial que tímidamente se plantea en el artículo 1ro. de la Constitución.

Así mismo, frente al tipo de entidades territoriales que debía tener el país primó el eclecticismo y no fue posible definir un rumbo claro. El modelo de municipio, departamento y nación se combinó con el de territorios indígenas, provincias y regiones.

Al municipio se le definió como el núcleo central de la división político-administrativa, pero a la vez votamos la elección



popular de gobernadores, es decir, la Constitución no fue clara en cuanto al porvenir del ordenamiento territorial y entonces decidimos dar al Congreso de la República la tarea de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y en esto como en muchos otros temas el Congreso no ha sido capaz de cumplirle al país.

No puede olvidársenos que tampoco tenemos un Código de Régimen Municipal, ni un Código de Régimen Departamental.

Quizá el único tema relativamente claro en la Constituyente y que ha tenido desarrollos en el Congreso, gracias a la gestión de los representantes y senadores indígenas, es el de los territorios indígenas, aunque aún allí existan temas importantes que hacen falta o que aún no se han desarrollado

El corolario evidente es que el Congreso de Colombia ha improvisado e incumplido de manera grave al país en el tema de ordenamiento territorial, tema en el que la Constituyente fue incapaz de tomar las decisiones que hubieran podido impedir la crisis que hoy tienen las entidades territoriales en todos los niveles. Cómo negar el desorden administrativo, el desbordado crecimiento burocrático, el sobreendeudamiento, el impagable pasivo pensional y sobre todo la precaria condición en que se prestan los servicios básicos a la comunidad por parte del Estado, y eso incluye municipios y departamentos.

Por estas razones es absolutamente necesario reordenar el país definiendo en la Loot con absoluta claridad por lo menos tres (3) temas:

— El tipo de entidad territorial que debemos tener.

— Las competencias de esas entidades.

— La relación entre esas entidades y la nación (centralismo o autonomía)

El país necesita claridad y certezas. No es posible seguir con el departamento y a la vez con la región, los Corpes o las RAP sin saber exactamente con qué se financia cada una, y aún peor, para qué es cada cosa.

El país necesita un municipio fuerte, que preste adecuadamente servicios básicos y que tenga fuentes de financiación adecuadas, suficientes y flexibles; y la existencia de un municipio en esas condiciones requiere de una región o departamento que cumpla el papel de intermediario con el nivel central, pero no que lo suplante.

Se requiere un nivel intermedio pero sólo uno, se requiere definir dónde pueden ser los actuales departamentos y dónde se le da paso a la región, pero no tres o cuatro estructuras intermedias al tiempo, eso conlleva al caos indefectiblemente.

Lo segundo que debe definirse es el tema de las competencias. En este asunto lo más conveniente es que se defina en primer lugar qué corresponde al municipio; como lo dice el senador Rodrigo Rivera: “definamos lo que corresponde a las entidades territoriales y sólo lo que quede le corresponderá a la nación y no al revés”. Es decir, si la célula básica de nuestra división político-administrativa es el municipio y a la vez él debe prestar los servicios básicos o por lo menos garantizar el acceso de todos los ciudadano a ellos, lo que corresponde al departamento o la región (según el caso) es asesorar, planear y ayudar a los municipios a cumplir sus tareas de manera adecuada.

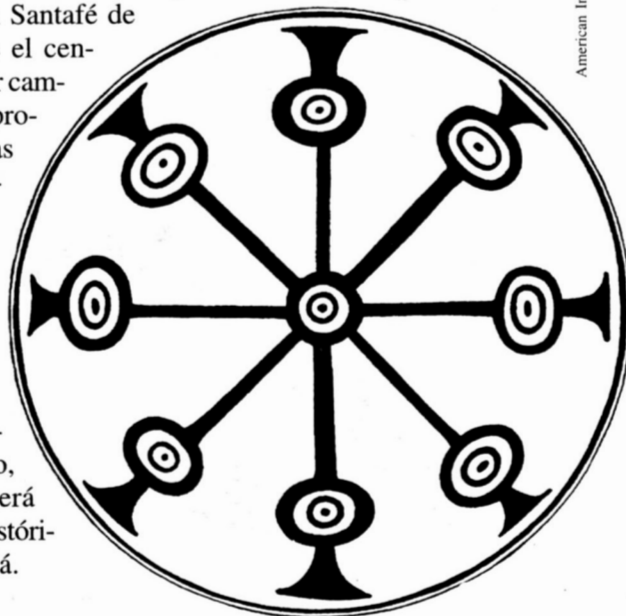
Yo soy definitivamente municipalista, y la otra tesis del senador se aplica para nuestro tercer tema; es decir, que quienes somos partidarios de la autonomía o el federalismo, vemos al municipio y al departamento o re-

gión recibiendo claramente sus funciones en la Loot y allí también teniendo una real autonomía y vida en lo fiscal, y a la nación la vemos ocupándose de lo absolutamente necesario y no más de ahí y haciendo redistribución mediante fondos especiales de algunos recursos para buscar la justicia y la equidad con las zonas más desprotegidas y débiles del país.

Nos oponemos los federalistas y autonomistas a un Estado central omnipotente y omnipresente que retarda el desarrollo y mantiene maniatada la iniciativa de las entidades territoriales.

La burocracia bogotana está equivocada, incluso con Santafé de Bogotá, si cree que el centralismo podrá seguir campeando sin que se profundicen las crisis, las injusticias, y se generalice la desobediencia a sus mandatos.

Sólo la autonomía puede conducirnos al próximo milenio con esperanzas, al fin y al cabo, tarde o temprano será nuestra obligación histórica caminar hacia allá.



American Indian Design and Decorations, Dover

La descentralización después de la Constitución del 91

Nosotros desde el año 91 no hemos desarrollado la descentralización, ha habido tan sólo una desconcentración de funciones que sin recursos suficientes han agravado la condición de los municipios y los departamentos.

Los impuestos locales y territoriales son básicamente los mismos de hace 50 años, excepto las sobretasas a la gasolina y al ACPM.

Las leyes siguen definiendo con criterio homogeneizante, todos los temas: la salud (Ley 100), los servicios públicos domicilia-

rios (Ley 142), la planeación (Ley 152), la educación (Ley 115), el control fiscal (Ley 42), el control interno (Ley 87), las normas de tránsito (Ley 105), las normas sobre juventud y hasta la participación ciudadana le fue definida a la provincia colombiana con reglas nacionales (Ley 134).

No se da ningún espacio a la iniciativa propia, no se permite la creatividad, ni hay espacio para la diferencia que tienen nuestras regiones y que desconocen los técnicos en la oficinas de Planeación Nacional y en los ministerios y que desgraciadamente son acolitadas desde el Congreso de

la República aprobando cuanta barbaridad presenta el gobierno sin que se evalúe su impacto sobre la descentralización o su impacto sobre un país que pide libertad y no más mordazas.

El actual gobierno no se ha quedado atrás, su paquete de proyectos fiscales está encabezado por un acto legislativo que fue presentado este año al Congreso y se hundió por trámite pero sobre el que volverá en el año 2000.

Es un acto legislativo que congela las transferencias y el situado fiscal, es decir un proyecto que frena uno de los avances más importantes de la Constitución de 1991: atar las transferencias y el situado fiscal a los ingresos corrientes de la nación (ICN).

El proyecto pretende ligar estas participaciones a la inflación después de convertir a pesos corrientes el 22% al que se llegue en el año 2002 (por ejemplo, para los municipios). Así las cosas, el crecimiento constante y garantizado de los ingresos corrientes no influirá en los municipios ni departamentos, por el contrario, se estancarán y dependerán las obras públicas cada vez más, de nuevo, de la nación o peor aún de los fondos de cofinanciación, los auxilios o cualquier otro esperpento nuevo que se inventen en el Con-

greso de la República, para atar la inversión pública a la política, es decir, al clientelismo..

Este paquete de proyectos ha incluido también un fondo pensional como aporte de las entidades territoriales al voraz e insaciable sector financiero, allí por ejemplo irán a parar los dos (2) puntos que le falta por crecer a las participaciones que en los ingresos corrientes de la nación tienen derecho los municipios (es decir: estamos en el 20% y la meta es el 22%, esos dos (2) puntos irán al Fondo de Pensiones y no a la inversión pública en los municipios colombianos.

O como coloquialmente se ha dicho, estamos corriendo y no creciendo la cobija, con esto cubrimos a los pensionados y descubrimos la inversión pública, que se verá estancada en bien de los bancos.

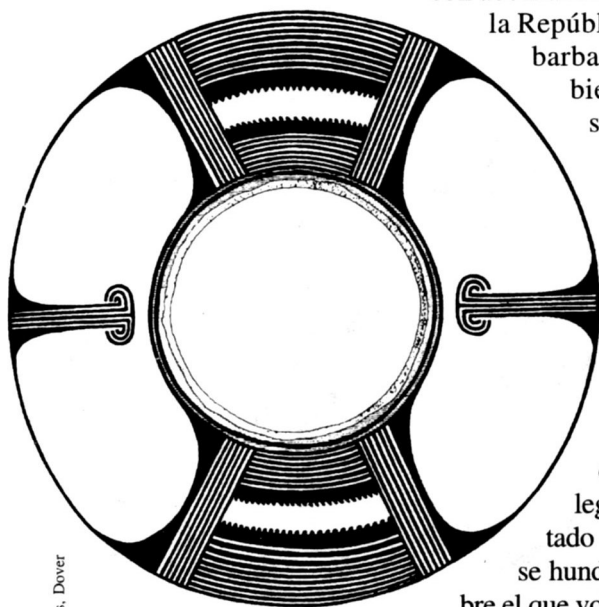
Claro que el tema del pasivo pensional es una bomba de tiempo, claro que debe frenarse, y aunque no sólo las entidades territoriales tienen el problema, deberíamos pensar para ellas en medidas creativas, como se hizo para salvar los bancos, y no colocando a las entidades territoriales a pagar una deuda que tiene por la ausencia de previsión y de orden en todo el Estado, o me pregunto: ¿qué haremos con el pasivo pensional de \$31 billones que tienen las FFAA o con el de casi 60 billones que tiene el Estado central unificado? Aquí como en todos los demás temas este gobierno descarga indolente todas las culpas en los municipios y departamentos sin mirar su propio ojo.

El otro proyecto es el 046, o sea en el que dizque "racionaliza los gastos de funcionamiento para fortalecer la descentralización".

Este es un proyecto hecho con serios problemas de constitucionalidad y sin racionalidad alguna excepto en el título.

Es un proyecto que se enfrenta a la autonomía territorial mínima que describió la Constitución en los artículos 1 y 287.

Es un proyecto que adolece de unidad de materia al revolver asuntos fiscales con asuntos electorales (o qué tienen que ver las inhabilidades e incompatibilidades con el ajuste fiscal) y asuntos propios del ordenamiento territorial y así mismo otros temas que a su tiem-



American Indian Design and Decorations, Dover

po recibirá la Corte Constitucional para su estudio, incluso en el acelerado trámite al que obligó el ministro del Interior al proyecto en la Cámara, pero lo más grave es que el gobierno ha descargado en los municipios y departamentos todo el peso del déficit fiscal.

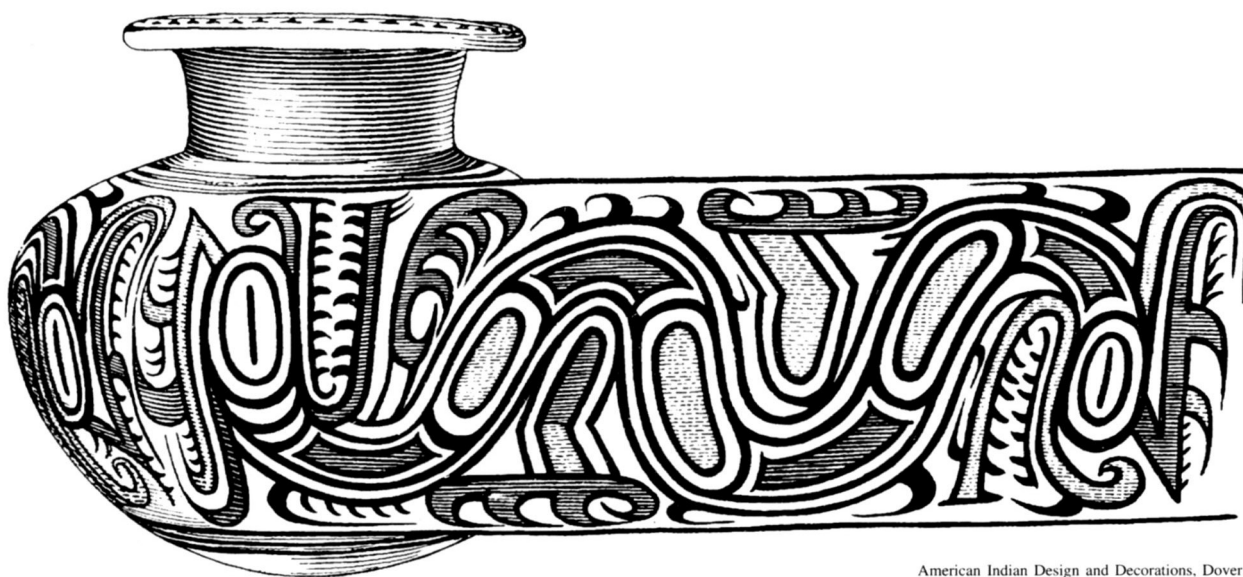
Nada más absurdo en un país donde entre el año 90 y el año 98 en el nivel central el ingreso subió del 9 al 12% del PIB y en el mismo período los gastos generales del gobierno crecieron del 12.3 al 18.7%.

Es decir, en un país donde mientras se desconcentraron funciones (léase se descargaron en municipios y departamentos) el Estado central creció en burocracia y en gastos generales.

tosos pues la crisis de las entidades territoriales es real, pero el gobierno ha propuesto un ajuste irracional que crea sin duda un enorme caos administrativo en todos los niveles territoriales, excepto la nación (claro está).

Qué otra cosa puede suceder si en un año, la crisis acumulada, la mala legislación, el mal gobierno, se tratan de tapar ordenando una reducción de gastos de funcionamiento en más de 100% de sus actuales gastos, es decir, reducirse a un porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, cuando éstos son muy escasos en cientos de municipios del país.

Y claro, como no encontró alguien más débil desató toda la fuerza del proyecto en



American Indian Design and Decorations, Dover

Tuvo el gobierno nacional la Ley 449/98 y no la utilizó, allí las facultades otorgadas por el Congreso eran amplísimas, pero para poder cumplir con los compromisos políticos no suprimió ni ministerios, ni institutos descentralizados (de esos que hacen paralelismo a gobernadores y alcaldes), ni redujo el número de altos funcionarios en los ministerios e institutos, ni nada.

Pero a los departamentos y municipios sí se les impone un drástico ajuste, al que aun con lo anterior nos someteríamos gus-

los órganos de control político, fiscal y disciplinario, es decir, concejos, contralorías y personerías en lo municipal y asambleas y contralorías en lo departamental.

Nosotros hemos compartido que se pongan topes a los gastos de todos estos órganos, porque ha habido desafueros pero no que se coloquen por el gobierno nacional y por el Congreso, sin concertar con ellos.

No podemos aceptar que se pongan topes aniquilando los concejos, las contralorías y las personerías.

No se tiene en cuenta la participación de los ciudadanos, ni la corrupción que debe combatirse, ni el trabajo en derechos humanos que hacen las personerías.

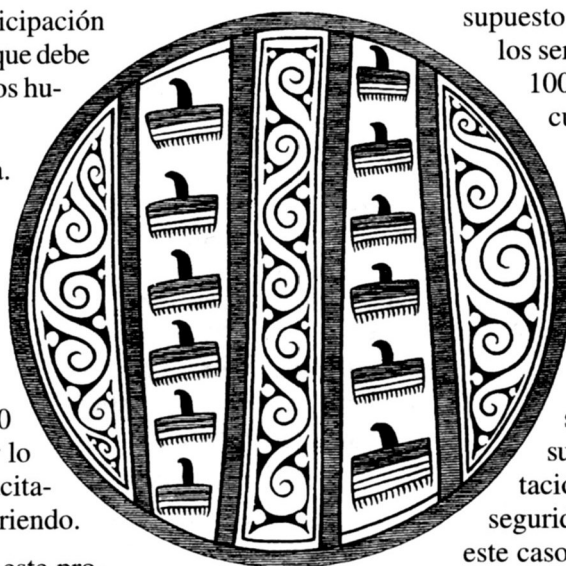
Se coloca a un concejal de 6ta. categoría a recibir \$200.000 al mes, sin prestaciones sociales. Yo quisiera saber si un ministro o un congresista paga siquiera sus tintos con este dinero.

Se coloca a un concejo a funcionar un año entero con \$12.300.000 para pagar secretario general, por lo menos un asesor, servicios, capacitación, papelería y, a veces, hasta arriendo.

Es obvio que un concejo con este proyecto tendría que desaparecer y lo peor, si no lo hiciera la calidad de su trabajo se disminuye y el nivel de sus integrantes baja de manera ostensible.

Algunos, como Javier Ramírez, dicen que sería mejor un concejal *ad-honorem* como antes de la Constitución del 91, lo que se le olvida al senador, al Dr. Néstor Humberto Martínez Neira y a otros, es que antes del 91 no habían incompatibilidades para los concejales, ellos y sus familiares ocupaban todos los cargos de la administración municipal, que un senador o representante era concejal en 20 ó 30 municipios (Santofimio, Name, Guerra, Valencia Cossio, Alvaro Villegas, Roberto Gerlein, etc.), pero además repartían (y algunos se apropiaban) auxilios y otras cosas que en la Constituyente acabamos y que por el bien del país sustituimos por unos honorarios que la Ley 136/94 estableció de manera insuficiente, pero el ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo Salazar considera que son la causa o una de las causas del déficit fiscal.

Tamaño barbaridad no se le ocurre sino al doctor Juan Camilo Restrepo, aunque cuando fue precandidato escribió sobre los concejales: “en particular me parece fundamental corregir su injusto marginamiento de la protección en seguridad social. Propongo al respecto que se brinden, con cargo al pre-



supuesto nacional —Ley 136/94, art. 68— los servicios de salud definidos en la Ley 100/93, a los concejales en ejercicio, cuya condición permita su clasificación como vinculados inicialmente, y en los términos que hoy ofrece el llamado plan obligatorio de salud y su extensión, hasta garantizar el plan complementario definido hoy día en la ley, sin importar si su calidad de afiliados al sistema general de seguridad social en salud es de régimen contributivo o subsidiado, y su definición y reglamentación de parte del consejo nacional de seguridad social, que deberá establecer en este caso las llamadas cuotas de capitación y afiliación.

También me parece conveniente la reforma de la Ley 136, para corregir la incoherencia de que los concejales sólo puedan percibir honorarios por las sesiones plenarias, cuando se sabe que es en las sesiones de las comisiones permanentes donde se realiza el mayor trabajo”.

Así son las cosas en este proyecto que está hoy en la Comisión I del Senado y que esperamos sea sustancialmente mejorado por el bien del país y para que lo poco que queda vivo de la descentralización no desaparezca ante la ofensiva fiscalista e inequitativa del gobierno.

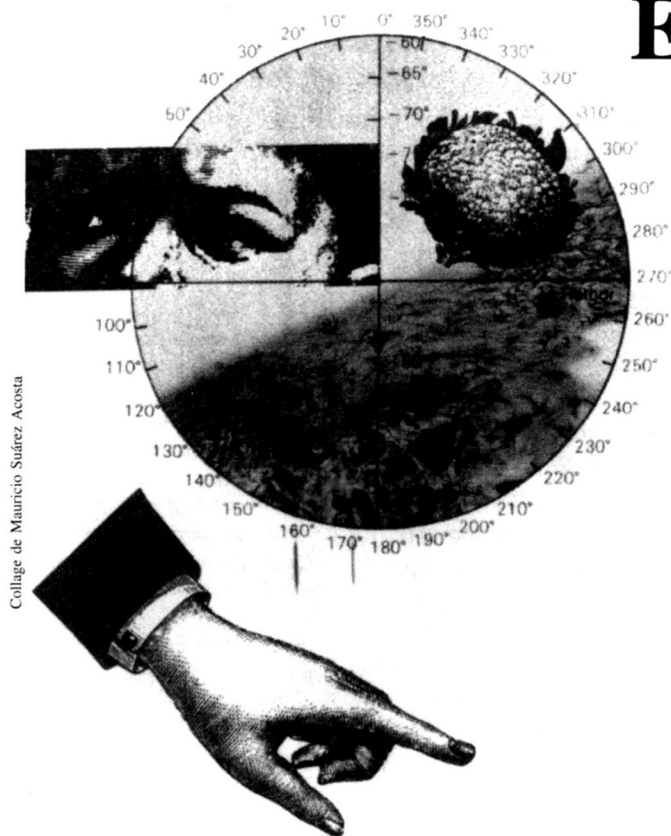
Claro que el proyecto no podría olvidar a los trabajadores, y como ha sucedido en todos los demás asuntos que a ellos se refieren, el gobierno ha incluido un artículo, el 65, que dice: “Plantas de personal del sector central de los departamentos, distritos y municipios: Las plantas de personal del sector central de los departamentos, distritos y municipios sólo podrán estar conformadas por empleados públicos”.

Es decir, adiós a los trabajadores oficiales en municipios y departamentos, a contratar todos los oficios y labores directas; reducir el Estado a su mínima expresión, o sea, el neoliberalismo pide paso.

Miguel Eduardo Cárdenas R.
Investigador de Fescol

El (re)ordenamiento territorial: instrumento de paz y democracia*

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera



Collage de Mauricio Suárez Acosta

El (re)ordenamiento territorial constituye un reto que no admite más dilaciones ni aplazamientos. El territorio debe permitir la identidad y servir como recurso físico-material para el desarrollo. En verdad, el *desarrollo territorial* es un aspecto esencial del proceso económico, a su vez el *ordenamiento territorial* lo es del proceso político.

El ordenamiento y el desarrollo territorial son el puente hacia la paz y la democracia. Es alrededor de esta reflexión que pretendemos orientar esta ponencia. Se trata de integrar en un haz lo político, lo económico, lo social y lo cultural para que la democracia directa y real sea un instrumento de paz, pero también en un factor para superar la crisis social e institucional que hoy carcome a Colombia.

La corrupción, la concentración del ingreso, el gasto y la ayuda militar, son los

factores que más influyen y alimentan la agudización del conflicto interno. El conflicto interno no se soluciona con el (re)ordenamiento territorial. Son los problemas estructurales del régimen de propiedad y del sistema público de planificación los que marcan la salida del conflicto. El (re)ordenamiento territorial es parte de la solución pero no es una panacea.

En tanto no se democratice la propiedad y el Estado democrático-social no intervenga en la ejecución de un proyecto nacional-popular —que forme parte de un proceso de integración de América Latina— en la actual fase de la globalización, no es posible pensar en la paz con justicia social, esto es, una *paz democrática*. Reñimos con un concepto de “paz” como mera ausencia de “conflicto interno armado”.

* Ponencia en el seminario nacional “descentralización, ordenamiento territorial y reformas a la legislación municipal”, realizado en Bogotá los días 30 de noviembre y 1° de diciembre de 1999. Este documento ha sido preparado con la colaboración de Luz Rocío Corredor, consultora de Fescol, con base en los protocolos de los talleres realizados en el marco del “Foro permanente: el (re)ordenamiento territorial como instrumento de democracia y paz”, coordinado por la Fundación Friedrich Ebert de Colombia —Fescol—.

I. Inventario preliminar de 17 tesis en debate

Para concretar la idea de un (re)ordenamiento territorial como instrumento de democracia y paz, se requiere integrar y recoger reflexiones y argumentos producto del debate sobre las tesis principales que se han expuesto sobre el tema.

Una revisión inicial permite identificar acuerdos y desacuerdos, abarcando *ítems* tales como:

Ordenamiento territorial y conflicto armado: en Colombia, el problema del ordenamiento territorial, adquiere perfiles dramáticos por el conflicto armado. La guerrilla es un poder de Estado y hoy se percata los efectos territoriales de los poderes militares. El agudo centralismo y la necesidad de una mayor autonomía, son argumentos que esgrime la insurgencia.

Ordenamiento territorial y paz: el ordenamiento territorial y la regionalización pueden ser vistos hoy como sustento de los procesos de paz, convivencia y democracia. En efecto, la violencia política que nos afecta parece tener una explicación en la repulsión al modelo centralista que impera en nuestro sistema político – administrativo. Un proceso verdadero de paz pasa por la redefinición del tema regional. La dolorosa realidad del conflicto armado, especialmente en el campo, le da a este tema visos prácticos que no pueden anticiparse en discusiones formales, pero que ahora se destacan en toda su acritud. La anterior afirmación no pretende ignorar la problemática urbana, ya que ésta, además de lo político, asume también expresiones violentas y delincuenciales en barrios, calles y espacios definidos, además los fenómenos regionales afectan a las ciudades.

Ordenamiento territorial, democracia y legitimidad política: el (re)ordenamiento territorial del Estado debe conducir a la profundización de la democracia y a la (re)legitimación mediante la construcción de nuevas instituciones, de *otro* sistema político y de *otro* Estado. El actual Estado es irredimible y por su naturaleza inapto para las tareas de (re)construcción democrática que requiere Colombia.

Régimen constitucional, ordenamiento territorial y regionalización: en materia de ordenamiento territorial y regionalización, la Constitución vigente incorpora un modelo más realista, tiene una fórmula intermedia entre un Estado unitario y un Estado federal. Esa forma intermedia incluye un federalismo flexible, un federalismo moderno. A partir de la Constitución de 1991 se habla de gobiernos locales y territoriales. A esta posibilidad constitucional no ha sido posible darle forma.

Ordenamiento territorial y régimen fiscal: el manejo de las rentas, las dificultades para financiarse, los excesivos gastos de funcionamiento y los elevados costos de los concejos, tienen a no menos de 400 municipios en difíciles condiciones económicas y a punto de su desaparición, si no aplican correctivos en el corto y mediano plazo. En ese marco resulta útil preguntarse a partir de los proyectos de ley relacionados que se encuentran en tránsito legislativo: ¿cuál es la problemática actual del régimen de transferencias y cuáles son los alcances (propósito) de la reforma propuesta?, ¿cuál es la incidencia del pasivo pensional de las entidades territoriales sobre la descentralización fiscal y cuáles sus consecuencias?, ¿ha mejorado el esfuerzo fiscal municipal y territorial durante el último lustro?, ¿otorga derechos al municipio para disponer de los medios que requieren la solución administrativa de los problemas locales?, ¿además de la participación que se ofrece con las reformas propuestas, se garantiza una más pronta y fácil superación de los problemas municipales?

Ordenamiento territorial y ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿qué debe ser la ley de ordenamiento territorial? ¿Una ley de redefinición de competencias? ¿un nuevo régimen departamental y municipal? ¿debe ser una ley orgánica de principios rectores?

Ordenamiento territorial y régimen electoral: las posibilidades de un nuevo ordenamiento territorial del Estado colombiano y de la regionalización dependen de sustanciales reformas al régimen electoral vigente. Aquí conviene preguntarse: ¿cómo restablecer el poder legislativo en el ámbito

El éxito de la actual negociación política para superar el conflicto armado va a depender de la adecuada formulación e implementación de un ordenamiento territorial alternativo que se apoye en la configuración de las provincias y las regiones como nuevas entidades territoriales, las cuales servirían de soporte a un modelo de República regional unitaria (Fals, 1998), el cual se propone como alternativo al actual, que el Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz" no pretende cambiar en sus componentes esenciales.

territorial?, ¿cómo plantear un parlamento regional?

Ordenamiento territorial, regionalización y orden público: necesitamos un nuevo mecanismo de regulación del orden público. El orden público no es sólo un tema castrense. Nos referimos más bien al orden público democrático y social. El orden público debe orientarse de acuerdo con estrategias de integración regional, teniendo en cuenta las posiciones tanto de la sociedad civil como de los insurgentes. La historia militar de Colombia muestra cómo la confrontación interna en el último siglo y medio ha influido poderosamente en la estructuración de la milicia nacional y de la policía. La integración de milicias regionales y de cuerpos de policía local puede hacerse en cuerpos compuestos por miembros de la insurgencia y de las fuerzas armadas oficiales.

Ordenamiento territorial e identidad cultural regional: en Colombia, las únicas regiones en donde existe total identidad social, cultural y geográfica son la atlántica, la cafetera, Antioquia, mientras que en las demás se presentan híbridos resultados de la sumatoria de departamentos que en el fondo no se encuentran en tales regiones ni un intérprete cercano ni un real escenario de identidad.

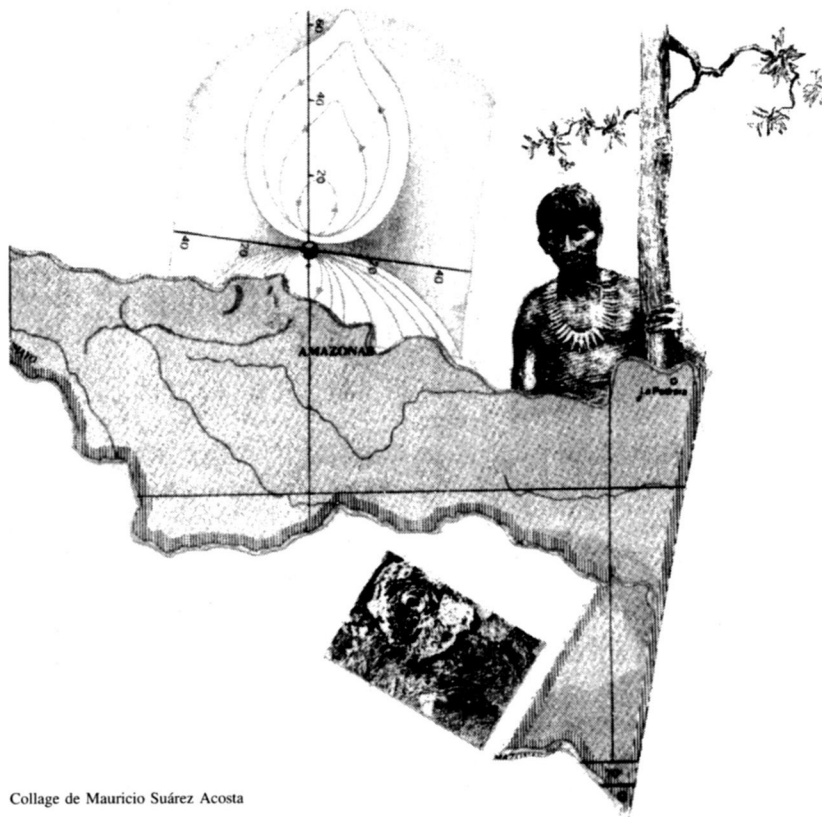
Ordenamiento territorial, desarrollo económico local y competitividad: el (re)ordenamiento territorial del Estado debe ser un factor de desarrollo local, de competitividad y de mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de la población.

Ordenamiento territorial y Corpes: los Corpes como procesos de regionalización deben consolidarse como espacios de asociación de los departamentos en la búsqueda de un mismo modelo de Estado, para ir abordando desde allí el tema de la federalización y de la autonomía, sin recurrir al expediente de crear regiones que sean una instancia ejecutora que se interponga entre los departamentos y la nación, sirviendo en cambio de instrumento de interlocución para la ejecución de programas y de proyectos nacio-

nales. Los polémicos Consejos Regionales de Planificación, Corpes, seguirán vivos.¹

Ordenamiento territorial, control social y participación ciudadana: el reordenamiento territorial del país debe estar orientado a fortalecer el control social y ampliar los espacios de participación de tal manera que se facilite la reinserción de los alzados en armas y su coparticipación en la administración territorial.

1. La Comisión Primera del Senado dispuso el 2 de diciembre, prolongar la existencia de los Corpes hasta el 31 de diciembre de 2000. Sin embargo, esos consejos conocidos por algunos de sus críticos como una especie de "Franksteins regionales" —por cuanto en diversas etapas se les dieron nuevas facultades supradepartamentales— podrán dejar de existir una vez entren en vigencia las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).



Collage de Mauricio Suárez Acosta

Ordenamiento territorial y departamentos: tanto las regiones administrativas y de planificación, como los departamentos, deben ser transformados o en provincias o en regiones. Todavía existen —sin que respondan a la delimitación política-administrativa— las provincias y las regiones. Las provincias siguen vivas, son los pivotes centrales del nuevo ordenamiento territorial.

Ordenamiento territorial, regionalización y urbanización: en el tema del ordenamiento territorial y la regionalización hay que mirar el tema de la urbanización. Los centros urbanos son determinantes en la regionalización. La metropolización de varios asentamientos urbanos es un tema para pensar y analizar. Pensar las áreas metropolitanas, como regiones urbanas.

Ordenamiento territorial y equidad: el (re)ordenamiento territorial y la territorialización no generan equidad. No hay correlación entre equidad territorial y equidad social. Un claro ejemplo de esto, lo constituye Bogotá, alberga un poco más del 16% de la población nacional, genera más del 45% del empleo registrado y casi la cuarta parte del producto interno bruto del país; aporta prácticamente la mitad de los recaudos nacionales, por concepto de impuestos directos e indirectos, y de acuerdo con estudios recientes del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la productividad de un peso de inversión pública en Bogotá, es considerablemente mayor que la que generaría en cualquier otro lugar del territorio nacional. De tal modo, que Bogotá alberga un alto porcentaje de pobreza del país y además recibe un número creciente de migrantes y desplazados que buscan en la ciudad seguridad, empleo y en general mejores oportunidades. Todos ellos necesitan una ciudad productiva y de servicios sociales de calidad. En ese orden de ideas, el reordenamiento territorial del Distrito debe ser un proceso con participación popular real, dentro de una visión compartida de la ciudad que queremos; no sólo una decisión técnica con convocatoria ciudadana formal, puesto que incorpora determinaciones políticas y económicas que a todos nos afectan.

Ordenamiento territorial y República unitaria: en Colombia no es defendible el concepto clásico de federalismo, el que viene de Europa. Debemos más bien enfocar el asunto hacia el regionalismo, así podremos reconstruir el país. Hay que avanzar en la conformación de una República regional unitaria.

Ordenamiento territorial y globalización: dado que en el actual proceso de globalización, de apertura y de competitividad, son las regiones entendidas como la sumatoria de departamentos, las que están creando el instrumento de respuesta de Estado a la dinámica en que se encuentra el mundo, debemos impulsar el modelo de región. Es a través de las regiones y de un proceso de descentralización fuerte —alianza estratégica de los departamentos para desarrollar su infraestructura y el conocimiento regional— como se puede crear una región competitiva y construir una región que se pueda insertar en el proceso de globalización. Las actuales tendencias hacia la globalización mundial nos obligan a pensar en unidades territoriales grandes que le hagan bien el juego a dichos macroprocesos, como sería precisamente con regiones territoriales plenas.

II. Ordenamiento territorial, democracia y paz en Colombia

Este aparte tiene como objetivo principal evaluar los alcances e implicaciones de la política sobre ordenamiento territorial incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para construir la paz” del gobierno del presidente Andrés Pastrana.

El ordenamiento territorial es básicamente el manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio natural. En Colombia estos espacios sociogeográficos se definen como veredas o caseríos, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la nación. De estos es-

Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo Cambio para construir la paz del actual gobierno está indicada una estrategia de ordenamiento territorial, no es evidente su relación con la política de paz y reconciliación. El sentido técnico del ordenamiento territorial sugerido en el Plan de Desarrollo que discute el Congreso, se adecúa a los requerimientos de un modelo de desarrollo que privilegia el mercado como instrumento fundamental de desarrollo económico y social. No obstante, en las actuales circunstancias una política de paz debería estar asociada a la creación de mecanismos de coadministración de algunas localidades, zonas, departamentos o regiones del país con las organizaciones guerrilleras que adelantan procesos de negociación política con el actual gobierno. Más aún, si se intenta una perspectiva de construcción de un orden político democrático y pluralista, resulta pertinente proyectar una República de regiones que propicie la unidad de la nación.

pacios, la Constitución de 1991 consagró como “entidades territoriales” a los municipios, los departamentos y los distritos, y añadió las provincias, las regiones y las entidades indígenas (Etis). Abrió igualmente la puerta a una figura cercana: la comunidad ribereña afrocolombiana, y permitió impulsar las asociaciones de municipios (Fals, 1998).

Los espacios territoriales obedecen fundamentalmente a construcciones sociales y políticas. Toda organización del espacio geográfico refleja, además de los saberes sociales disponibles, sustancialmente las relaciones de poder que estructuran a cualquier sociedad.

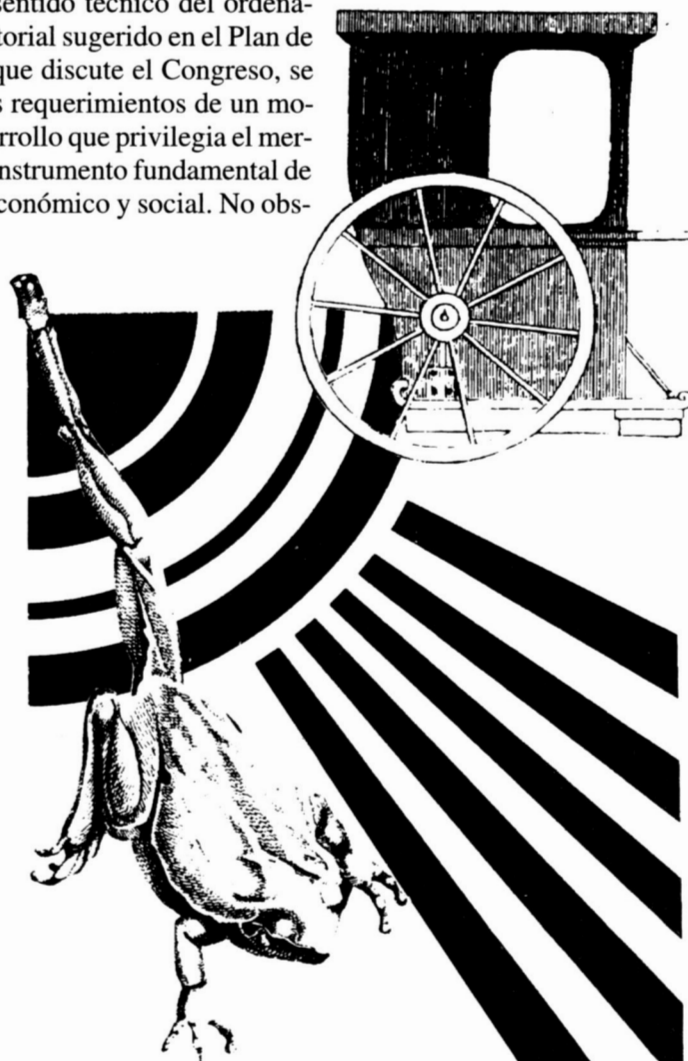
En el caso colombiano, el ordenamiento del territorio ha sido el producto de las diversas formas de apropiación particular del territorio, derivadas, inicialmente de la administración colonial española y, luego, del enajenamiento que hiciera el precario Estado republicano a favor de los grupos más poderosos de la sociedad (Le Grand, 1988). En esta cadena han incidido de manera determinante y, prácticamente desde un principio, los mercados externos: durante el período colonial español, la búsqueda de los veneros auríferos y de las minas de plata, configuró buena parte de los distritos de la administración territorial (Colmenares, 1988). Después del agotamiento de este recurso se dieron los ciclos de la quina, el añil, el tabaco, la ganadería (en la costa Caribe), el café, el caucho, la tagua, las pieles y finalmente los “cultivos ilícitos”, como factores de ordenamiento territorial *de facto* y de la expansión de la frontera agrícola nacional.

En la estrategia de esta dinámica han actuado, a su vez, los patrones históricos de tenencia de la tierra, así como también, los efectos del modelo de desarrollo acogido por la dirigencia nacional, basado en una alianza política entre terratenientes y élites financieras, uno de cuyos resultados más costosos para el desarrollo del país ha sido la consolidación del monopolio de la propiedad agraria (Fajardo, 1998).

El ordenamiento territorial prevaleciente hoy en Colombia es obsoleto y arbitrario. Es fuente de iniquidad y exclusión, y favorece ampliamente los factores del actual conflicto armado colombiano.

Proyectar, profundizar y consolidar un ordenamiento territorial alternativo es un imperativo básico como una estrategia que pretenda potenciar la democracia como forma de organización del poder político, y que se oriente a generar las condiciones para superar el conflicto armado y alcanzar una paz permanente para la sociedad colombiana.

Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz” del actual gobierno está indicada una estrategia de ordenamiento territorial, no es evidente su relación con la política de paz y reconciliación. El sentido técnico del ordenamiento territorial sugerido en el Plan de Desarrollo que discute el Congreso, se adecúa a los requerimientos de un modelo de desarrollo que privilegia el mercado como instrumento fundamental de desarrollo económico y social. No obs-



Collage de Mauricio Suárez Acosta

tante, en las actuales circunstancias una política de paz debería estar asociada a la creación de mecanismos de coadministración de algunas localidades, zonas, departamentos o regiones del país con las organizaciones guerrilleras que adelantan procesos de negociación política con el actual gobierno. Más aún, si se intenta una perspectiva de construcción de un orden político democrático y pluralista, resulta pertinente proyectar una República de regiones que propicie la unidad de la nación.

Veamos en primer lugar los presupuestos, el sentido y los propósitos de la política de ordenamiento territorial de la actual administración. En la perspectiva de la negociación de paz, señalamos sus problemas, limitaciones y dificultades.

Posteriormente, indiquemos cómo un ordenamiento territorial alternativo debería favorecer una coherente política de paz y reconciliación, en la perspectiva de la superación definitiva del actual conflicto armado y la profundización de la democracia política.

A manera de conclusión quisiéramos dejar abierto del debate en torno al modelo de República regional unitaria, construido a partir de las provincias y las regiones:

A. El ordenamiento territorial en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”, sentido y alcances

En el marco del Plan de Desarrollo el ordenamiento territorial es el eje central de la estrategia de profundización de la descentralización, dada su importancia en la consolidación de la autonomía territorial, el fortalecimiento de las relaciones de la comunidad con su entorno ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente, la consolidación de la gobernabilidad y la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

El actual gobierno, en el marco del “Cambio para construir la paz”, entiende la importancia de impulsar el proceso de ordenamiento territorial para propender por una adecuada distribución de competencias y

recursos entre los diferentes niveles de gobierno y organizar los poderes públicos en función del territorio, espacio y circunscripción que corresponda, acción que: (i) garantizará mayor responsabilidad política del gobierno frente a la sociedad civil; (ii) fortalecerá la autonomía regional y local; (iii) promoverá el debate nacional sobre la visión estratégica prospectiva del país, como condición para las definiciones sobre la ley orgánica de ordenamiento territorial; (iv) abrirá espacios de discusión en torno al papel de las entidades territoriales; (v) armonizará los diversos regímenes sectoriales para asegurar la eficiente prestación de servicios; (vi) propenderá por una adecuada organización y uso del territorio; (vii) asegurará la preservación y manejo adecuado de los recursos naturales, y (viii) promoverá el equilibrio regional tanto dentro de las regiones como entre ellas y el país como procesos de construcción de paz.

El nuevo modelo de desarrollo que se propone en el Plan requiere como soporte espacial un nuevo modelo de ordenamiento físico-territorial con perspectiva de futuro, que suministre los criterios para los cambios requeridos en el orden político-administrativo, a partir de un debate democrático sobre el proyecto estratégico prospectivo del país que se quiere para ingresar al próximo milenio en condiciones competitivas, equitativas y sustentables. De esta manera, la acumulación de capital natural, físico, humano y social se facilitará en la medida que el uso, ocupación y producción de territorio cree oportunidades para todos los sectores y zonas del país, eliminando la exclusión social y articulándose armónicamente a la nueva geopolítica mundial.

B. Modelos alternativos de ordenamiento territorial

Por los desarrollos alcanzados hasta el momento en los acercamientos que adelanta el gobierno nacional tanto con las Farc como con el ELN, el problema del ordenamiento territorial está adquiriendo la categoría de un asunto de la mayor importancia. La reformulación del actual ordenamiento territorial y su proyección en la perspectiva de la equidad

Por los desarrollos alcanzados hasta el momento en los acercamientos que adelanta el gobierno nacional tanto con las FARC como con el ELN, el problema del ordenamiento territorial está adquiriendo la categoría de un asunto de la mayor importancia. La reformulación del actual ordenamiento territorial y su proyección en la perspectiva de la equidad y la democracia se hace ineludible. En efecto, una política de paz que pretenda avanzar con cierto grado de éxito, debe estar asociada a la conformación de mecanismos de coadministración de algunas localidades, zonas, departamentos o regiones del país con los grupos guerrilleros.

y la democracia se hace ineludible. En efecto, una política de paz que pretenda avanzar con cierto grado de éxito, debe estar asociada a la conformación de mecanismos de coadministración de algunas localidades, zonas, departamentos o regiones del país con los grupos guerrilleros (Jaramillo, 1998).

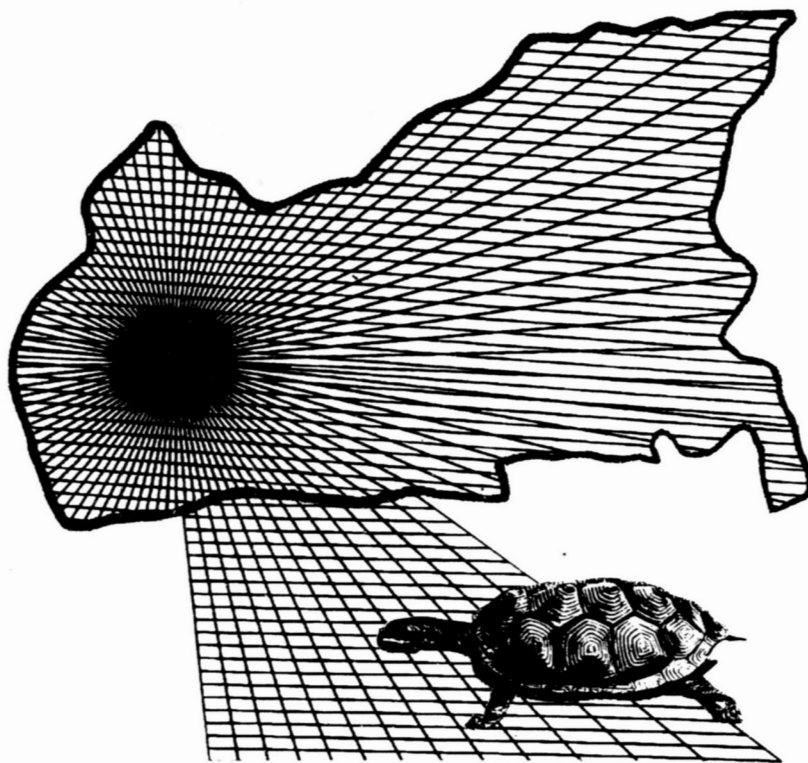
En esta dirección deberían privilegiarse las provincias y las regiones como los dispositivos adecuados para tal fin. Una forma de ampliar los escenarios de participación sería la conformación de las nuevas entidades territoriales señaladas por la Constitución, a saber: las provincias y las regiones.

La provincia y las asociaciones de municipios, como sistemas de coordinación de municipios afines que combinan proyectos, recursos y voluntad política, pueden contribuir a la solución de conflictos al asegurar el buen gobierno en un nivel superior y más amplio de espacio territorial.

En la perspectiva de la paz y del fortalecimiento de la democracia, las provincias y las asociaciones de municipios deben estimularse. Las asociaciones de municipios, como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, son espacios de actuación para que dos o más municipios puedan asociarse en busca de complementariedades y economías de escala, así como de beneficios mutuos, a partir de la articulación de intereses y del desarrollo de acciones que puedan ser abordados más eficazmente de manera colectiva. De igual manera, la importancia en el país de las provincias no se remonta únicamente en algunos departamentos a tradiciones históricas, regionales y ambientales—como Cundinamarca, Santander y Boyacá—, sino que pueden constituirse en una opción no sólo por la racionalidad económica, sino por una dimensión obligada, un tamaño crítico, en el que muchas expresiones de la sociedad civil puedan florecer, tales como la educación superior, el desarrollo tecnológico, el acceso a niveles más altos de salud, la recreación y la cultura, entre otras expresiones comunitarias y colectivas (CNP, 1999).

La región, como suma orgánica de departamentos que se encuentran en un mismo proyecto histórico de desarrollo econó-

mico y social en paz mirando al siglo XXI y al mundo, es el segundo pivote central de un nuevo ordenamiento territorial para la paz, además de la provincia. Esta formulación se ve reforzada por la clara tendencia mundial a devolver responsabilidades a las regiones. Es el debate que se vive en Canadá, con las actuaciones de la provincia de Quebec en busca de su autonomía: es lo que se aprecia en España con la devolución del poder a diecisiete comunidades autónomas; es lo que se ve en Alemania después de la reunificación con una transferencia importante de poder a los llamados *lander*.



Collage de Mauricio Suárez Acosta

En una época signada por la globalización, el “Estado-nación”, ocupado fundamentalmente por la protección de la industria, el comercio y el territorio, tiende a ceder en importancia y en eficacia en beneficio de la “región-Estado” y las “ciudades-Estado”. Una serie de profundas fuerzas históricas en el ámbito internacional, tales como la misma presencia de grandes bloques regionales de países, la globalización del comercio, la libertad del flujo de bienes, personas y servicios entre Estados, son todos factores y fuerzas que privilegian nuevos acto-

res regionales y locales y les confiere más trascendencia (CNP, 1999).

El problema de la competitividad de las regiones, el desarrollo de su vocación económica y la construcción permanente de sus ventajas comparativas es ahora un asunto vital, no sólo para el desarrollo económico, sino para la supervivencia de las regiones.

En nuestro caso, las mayores posibilidades están en la conformación de las Regio-

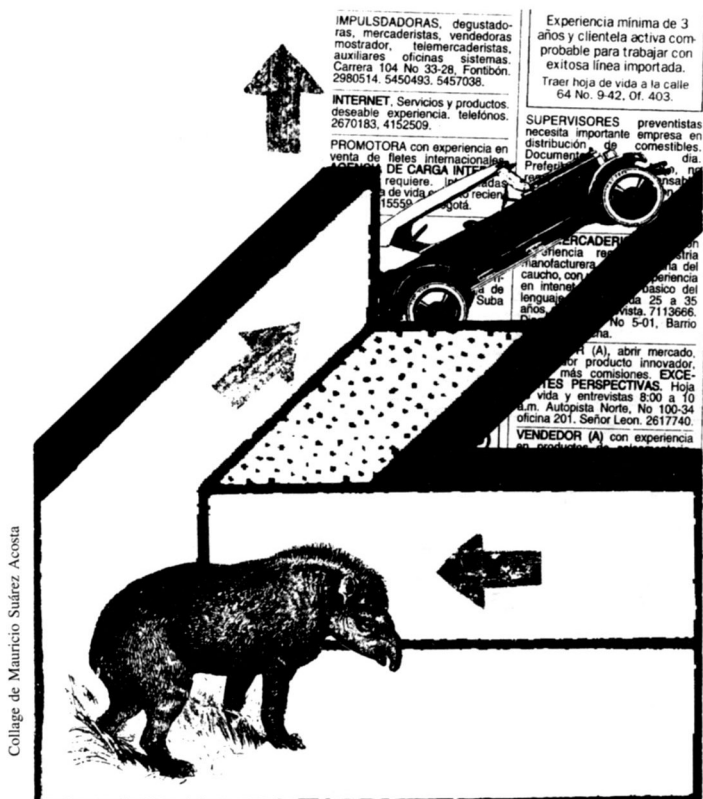
gión y los socios para apoderarse de los nuevos recursos que podrían provenir por ejemplo de una nueva forma de manejo del Fondo de Regalías.

En *conclusión*, el éxito de la actual negociación política para superar el conflicto armado va a depender de la adecuada formulación e implementación de un ordenamiento territorial alternativo que se apoye en la configuración de las provincias y las regiones como nuevas entidades territoriales, las cuales servirían de soporte a un modelo de República regional unitaria (Fals, 1998), el cual se propone como alternativo al actual, que el Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz" no pretende cambiar en sus componentes esenciales.

II. Contextualización política: agenda legislativa y ordenamiento territorial

En la Constitución de 1991 hay un nuevo paradigma en materia de finanzas públicas, que no lo han entendido en la Corte Constitucional, ni en el Congreso, ni en el Ministerio de Hacienda. El Estado central es dueño del 50% de los ingresos y los departamentos y los municipios son dueños del otro 50%. Hay un derecho de participación fiscal de las entidades territoriales, pero contra el mismo conspira la inercia institucional. En la parte fiscal y presupuestal, la democracia participativa se ha visto frustrada. Hay que amarrar el tema de regionalización al tema fiscal. Nunca se ha enfrentado el tema regionalización al tema gasto, al tema presupuestal; no se ha evaluado la incidencia macroeconómica de impulsar un reordenamiento territorial. En el contexto del análisis regional hay que mirar el tema del gigantesco pasivo pensional del Estado, que vale en la actualidad el 25% del producto interno bruto y cuya solución podría encontrarse en parte de los ingresos corrientes de la nación.

El problema fiscal que afecta en la actualidad al Estado colombiano, se configura en la concurrencia de varias tendencias. La primera de ellas hace referencia al pasivo pensional de las entidades territoriales; la segunda a las



Collage de Mauricio Suárez Acosta

nes Administrativas y de Planificación (RAP). Esta posibilidad está señalada en el artículo 306 de la Carta Política, según la cual dos o más departamentos pueden constituirse en regiones administrativas y de planificación, las cuales mantienen los espacios de diversificación política abiertos y permiten conseguir los objetivos de integración económica y cultural, así como de economías de escala en algunos servicios comunes. No obstante esta perspectiva está ligada a la superación de la crisis fiscal de los departamentos, pues mientras esto no ocurra se produciría una insolvencia de los socios para aportar a la región o una lucha entre la re-

inflexibilidades del esquema de transferencias y la tercera, a los vacíos de la Ley 136 sobre régimen municipal. En síntesis, esta tesis formulada por el actual gobierno, sugiere que el déficit fiscal que acosa al Estado central colombiano es producto del desorden de las transferencias fiscales. No obstante, las anteriores consideraciones y el esquema de reforma al modelo de las transferencias fiscales, el tema de las transferencias debe incluir un enfoque político, evitando la sola mirada económica. La organización territorial del Estado y la organización de los espacios físicos son asuntos que incluyen amplios ingredientes políticos.

A. Lectura de la crisis fiscal

El desarrollo reciente de acciones dirigidas a reestructurar los instrumentos fiscales que sustentan el proceso de descentralización colombiano ha renovado la discusión sobre el desempeño fiscal territorial, su potencial de generación de rentas propias, la eficacia de acciones dirigidas a modernizar y robustecer los tributos territoriales y el diseño de un sistema de transferencias que distribuyan más equitativamente los servicios y el bienestar para la población, sin constituirse en desestímulo para la realización de esfuerzo fiscal propio de las administraciones subnacionales.

Las recomendaciones generales para el establecimiento de los ingresos tributarios territoriales se dirigen a modernizar las estructuras tributarias y reconocen la incongruencia en la redefinición de las relaciones fiscales intergubernamentales, al recurrir —alternativa y erráticamente— a mecanismos que refuerzan la autonomía (soberanía fiscal) de los entes territoriales y a otros que reviven el control e injerencia de la nación (control para la determinación del monto de las transferencias y sobre su destinación, control sobre la gestión para el otorgamiento de crédito), de igual manera existe una reedición de instrumentos que universalmente tienden a desaparecer (doble tributación).

Se observan con claridad efectos globales sobre la estructura fiscal territorial de las reformas que pretenden hacerse, tales

como: la aplicación no homogénea y parcial de las normas, junto con las disparidades económicas y administrativas de estas entidades, acentúan las diferencias interregionales e intermunicipales; la falta de un balance en cuanto a la suficiencia de las transferencias programadas para atender las necesidades y funciones trasladadas a los entes territo-



Collage de Mauricio Suárez Acosta

riales genera caos en el proceso de descentralización, dilatando el logro de resultados concretos.

En síntesis, aunque las reformas fiscales logran una ampliación cuantitativa general de los recaudos tributarios en las entidades territoriales, tienen poco impacto en la modernización de la administración tributaria en las entidades territoriales de menor tamaño y no logran romper las naturales tendencias concentradoras del desarrollo económico y social, contribuyendo a la amplia-

ción de la brecha existente entre las regiones con perspectivas de crecimiento y las rezagadas, con el agravante que, al no contar con criterios para la distribución de recursos de acuerdo con las necesidades, es inevitable entrar en un proceso costoso de financiamiento de unidades administrativas disfuncionales que, de otra forma podrían derivar hacia una reacomodación más racional.

B. Las tendencias de análisis de la crisis fiscal

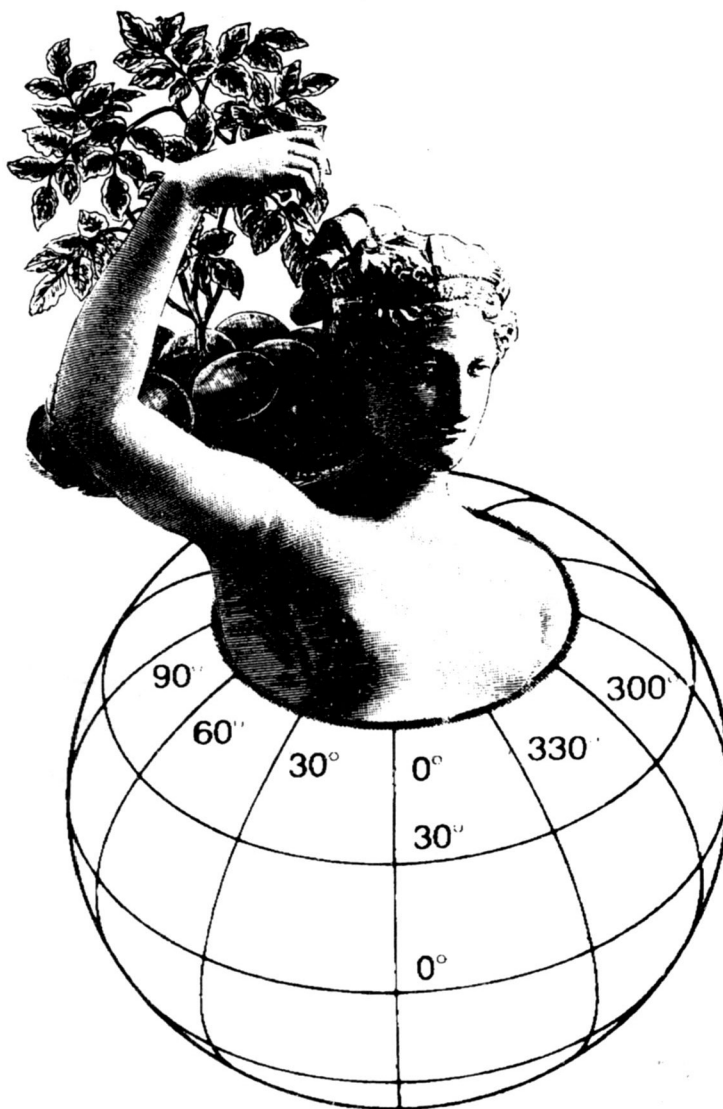
Las tendencias observadas se resumen en las siguientes aproximaciones:

— No se ha planteado el problema de la eficiencia como un objetivo específico, menos se han asignado herramientas adecuadas para alcanzarla. La ineficiencia de la intervención estatal ha sido tratada de manera puramente ideológica, por considerar la relación existente entre los recursos administrativos, humanos y financieros efectivamente disponibles, frente a los objetivos a los cuales no se aplican.

— La nación y el municipio no cuentan con instrumentos adecuados para imprimir elementos de equidad al proceso, la estructura tributaria municipal y departamental es bastante precaria, no consulta la capacidad de pago real de los contribuyentes y descansa en impuestos que llevan implícitas las tendencias concentradoras de riqueza y, por tanto de las posibilidades de crecimiento, los mecanismos adoptados por la nación para corregir tales desequilibrios no hacen más que acentuarlos.

— El municipio colombiano es heterogéneo. La mayor parte de las localidades son pequeñas poblaciones, con exiguas capacidades fiscales, financieras y administrativas, de origen electoral, no obstante, las normas expedidas fueron de carácter genérico, no hacían distinciones y le daban tratamiento igual a esas unidades heterogéneas.

— Aunque se les dio alguna discrecionalidad en la fijación de tarifas y en la actualización y modernización de su estructura



Collage de Mauricio Suárez Acosta

tributaria, ha sido difícil el uso espontáneo de facultades.

— La Constitución y el proyecto de régimen tributario territorial definen una estructura tributaria para cada nivel territorial, sin embargo para efectos de la conformidad de la hacienda pública en los impuestos propuestos para departamentos y/o municipios podrán establecerse en ellos.

C. Retos para superar la crisis fiscal

1. Lo eminentemente económico

Parece clara la necesidad urgente de la creación de un presupuesto urbano que defina la distribución del ingreso público y la dis-

tribución de servicios en la nación, los departamentos y los municipios. Esto permitiría visualizar el potencial tributario de los entes territoriales. Así mismo, resulta inaplazable la diferenciación entre rentas propias o transferencias, para definir las obligaciones de los departamentos. Esto dará espacio a acelerar el desarrollo económico propio y a generar nuevas rentas. Sin embargo, eso parece no haberse dado por un manejo ineficiente de las transferencias y una contribución local baja.²

2. El ordenamiento territorial y la ley orgánica

De igual modo, la ausencia de la Loot parece haber vuelto inviables muchos municipios, lo cual debería dar opción a la creación de provincias. No hay compatibilidad entre las finanzas nacionales y las finanzas territoriales. No parece haberse utilizado adecuadamente la autonomía en materia territorial.

Existe un problema grave de gobernabilidad, lo que ha generado una crisis institucional y una ausencia de la mirada al otro tanto desde las entidades territoriales a la nación, como desde la nación a las entidades territoriales.

Algunas apreciaciones sobre el proyecto de ley orgánica que redactó la comisión intersectorial bajo la orientación del Ministerio del Interior, en el marco del decreto 797 del 6 de mayo de 1999, en la que Fescol fue invitada a coordinar el grupo de minorías y ONG son:

— En el proyecto quedaron consagrados principios retóricos sobre equilibrio regional y social y sobre respeto de la pluralidad (artículo 5º), pero esos principios no se traducen en el articulado del proyecto. En ninguna parte, del extenso proyecto, se materializan estos principios.

— No se crea un fondo de compensación, sino que en el artículo 102 se dice que el gobierno presentará un futuro e incierto proyecto de ley al Congreso, para algún día tener una política de equilibrio territorial. Sin ese artículo la realidad sería la misma, pues el gobierno siempre podrá hacer eso. Luego es una forma de poner “conejo”.

— La flexibilidad se predica, e incluso se hace una categorización de entidades territoriales, pero no se dice en concreto cuáles es el efecto de la flexibilidad, pues no se regulan los diferentes niveles de competencias.

— La participación democrática se limitó a reproducir los mínimos establecidos por la Constitución (casi lamentándose de tener que hacerlo), pero no se introdujo ningún elemento nuevo ni se desarrolló o concretó la idea.

2. Los más recientes acontecimientos muestran un recorte de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación –ICN–. Efectivamente, en el mes de noviembre, los municipios deberían haber recibido un 15% de sus participaciones en los ingresos corrientes de la nación, pero se ha efectuado un recorte equivalente al 50% de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación –ICN–. Esta suma equivale a \$ 326 mil millones de pesos. Esta situación generó confusión en los entes municipales pues estos ingresos se consideraban como seguros, afectando los contratos en ejecución, entorpeciendo el funcionamiento de los municipios, agravando la prestación de ciertos servicios como por ejemplo los de salud (aquí el recorte alcanza \$ 82 mil millones) y en particular el régimen subsidiado (al que le corresponderían \$ 49 mil millones de la cifra anterior). Hoy los alcaldes y secretarios de salud de los municipios debaten qué hacer frente a los compromisos contractuales con las administradoras del régimen subsidiado —ARS—, la ejecución del plan de atención básica —PAB—, los subsidios Revivir para ancianos, indigentes, etc. Algunos alcaldes y secretarios de salud han planteado declarar la moratoria de los municipios frente a las obligaciones de pago de la porción correspondiente a los compromisos asumidos con recursos de ICN con las ARS, mientras se conoce la magnitud del recorte de estos recursos; otros han propuesto suspender la ejecución de estos contratos hasta tener claridad y no asumir compromisos con recursos que no llegarán y enfrentar más adelante problemas fiscales. Otros, manifiestan su confusión frente a contratos de diferente índole que actualmente están en ejecución o que ya fueron ejecutados. A la fecha ni las autoridades nacionales ni el Ministerio de Salud han hecho claridad. En lo que se refiere al sector salud en general y al régimen subsidiado (un 15% del total del recorte), al plan de atención básica y al subsidio a la oferta en particular, la confusión es mayor por cuanto no se sabe cuál va a ser la magnitud total del recorte, ni tampoco qué va a pasar en enero cuando corresponde el siguiente giro (15%), y en marzo (el llamado *reaforo* del 10%), que es el último giro de 1999.

La nación y el municipio no cuentan con instrumentos adecuados para imprimir elementos de equidad al proceso, la estructura tributaria municipal y departamental es bastante precaria, no consulta la capacidad de pago real de los contribuyentes y descansa en impuestos que llevan implícitas las tendencias concentradoras de riqueza y, por tanto de las posibilidades de crecimiento, los mecanismos adoptados por la nación para corregir tales desequilibrios no hacen más que acentuarlos.

En síntesis, la evaluación del mismo depende de lo que se buscaba con él:

— Si la idea era realizar un proceso verdaderamente democrático, con participación efectiva de la sociedad, ello no se logró, ya que convocar y escuchar minorías para luego no acoger sus propuestas no comporta una actitud democrática sino lo contrario, como quiera que se llama a la comunidad para que, sin incidir en el resultado, avale el proceso.

— Si la idea era realizar un proyecto de Loot razonable y con algún grado de elaboración y perfección, ello tampoco se logró, ya que el proyecto es centralista, acartonado, imbricado, ligero y retórico.

— Si la idea era realizar un proyecto como simple punto de partida para iniciar una discusión, ello sí se logró, pues el proyecto está ahí en el día cero.

En *conclusión*, el tránsito legislativo de este período está dedicado más a ajustes administrativos y fiscales de las entidades territoriales, que al ordenamiento territorial como tal. Parece importante entonces volver al debate del territorio como identidad y como recurso para poder entender el (re)ordenamiento territorial como instrumento de democracia y paz.

Bibliografía

Buitrago, Claudia M, "Un lujo que se volvió necesidad básica", en *El Espectador*, p. 2-E, 24 de octubre de 1999.

Colmenares, Germán, "La formación de la economía colonial (1500-1740)", en José Antonio Ocampo, *Historia Económica de Colombia*, Fedesarrollo-Siglo XXI Editores, Bogotá, 1987.

Consejo Nacional de Planeación, *La casa de la diversidad, una sociedad plural interpela al Plan*, CNP/Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.

De Mattos, Carlos, *Globalización y Territorio/Impactos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Del Castillo, Juan Carlos, "El proyecto regional y sus componentes", Conferencia en el Seminario "El territorio como factor de desarrollo", Bogotá, noviembre 23 y 24 de 1999.

Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 "Cambio para construir la paz"*, Presidencia de la República-DNP, Bogotá, 1999.

Ezquiaga, José María, "Estrategias de ordenación y compatibilización de la ciudad-región", Conferencia en el Seminario "El territorio como factor de desarrollo", Bogotá, noviembre 23 y 24 de 1999.

Fajardo, Darío, *Reforma agraria en la solución de conflictos armados*, mimeo, Bogotá, 1998.

Fals, Orlando, "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos", mimeo, Bogotá, 1998.

Gómez, José Luis, "Colaboraciones institucionales en el desarrollo del planeamiento", Conferencia en el Seminario "El territorio como factor de desarrollo", Bogotá, Noviembre 23 y 24 de 1999.

Gunnar, Myrdal, *Teoría económica y regiones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Jaramillo, Germán, "Hay que exigirle a la nación", en *El Espectador*, p. 2-D, 17 de octubre de 1999.

Jaramillo, Iván, "Regionalización, descentralización y paz", mimeo, Fescol, Bogotá, 1998.

—, "Transferencias y ¿crisis fiscal del Estado?", mimeo, Fescol, 1999.

Le Grand, Catherine, *Frontier expansion an Peasant Frontier in Colombia 1830-1936*, University of New México Press, Albuquerque, 1986

Molina, Humberto, "Crisis económica y administración del territorio", Conferencia en el Seminario "El territorio como factor de desarrollo", Bogotá, noviembre 23 y 24 de 1999

Román, Oswaldo, "El plan de ordenamiento como instrumento de gobernabilidad", Conferencia en el Seminario "El territorio como factor de desarrollo", Bogotá, noviembre 23 y 24 de 1999.

Unikel, L., *Desarrollo urbano y regiones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Zambrano, Fabio y Olivier, Bernard, *Ciudad y territorio*, Tercer Mundo Editores/Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 1999.

Marco Palacios

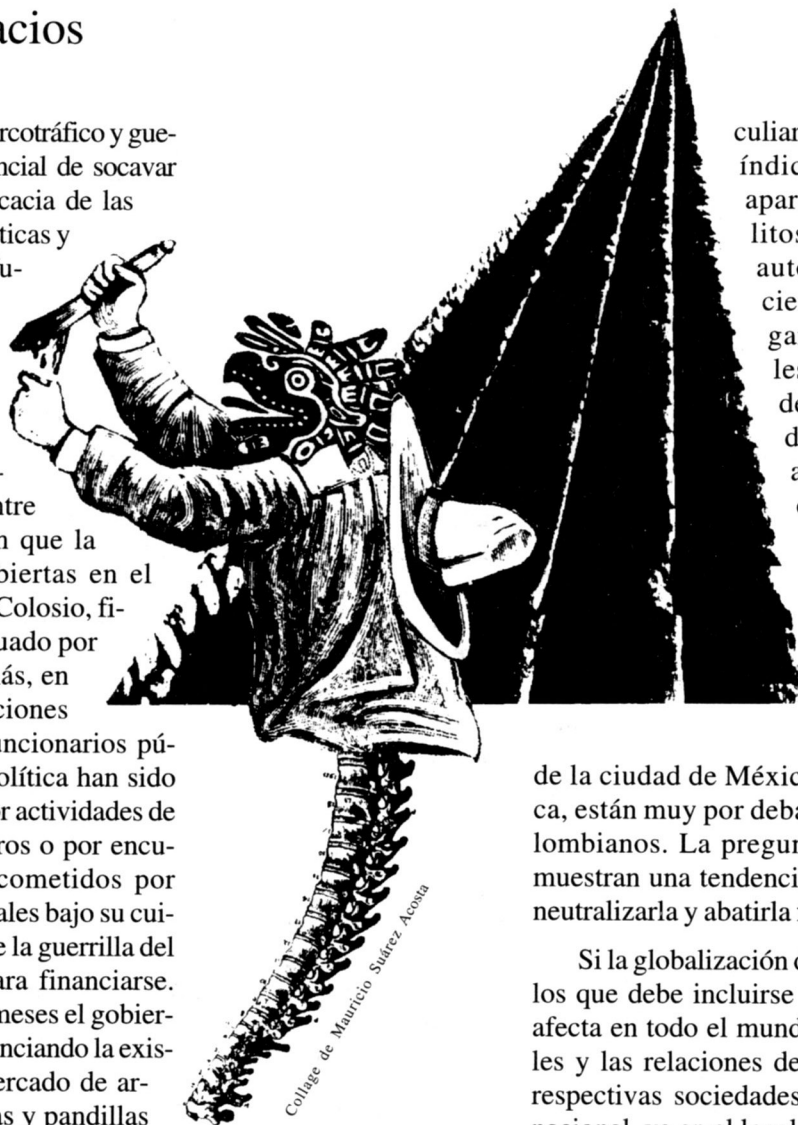
Profesor e investigador de El Colegio de México

México en el espejo colombiano

Marco Palacios

Crimen organizado, narcotráfico y guerrillas tienen el potencial de socavar la credibilidad y eficacia de las instituciones estatales y políticas y de hacer más incierto el futuro democrático de México. Los elementos de la tríada pueden influirse recíprocamente y en ocasiones muestran ominosas relaciones con el sistema político. Así, por ejemplo, entre las líneas de investigación que la Procuraduría mantiene abiertas en el asesinato de Luis Donaldo Colosio, figura la de un complot fraguado por el cartel de Tijuana. Además, en el transcurso de investigaciones por narcotráfico, varios funcionarios públicos y personajes de la política han sido vinculados judicialmente por actividades de protección, lavado de dineros o por encubrimiento de secuestros cometidos por miembros de cuerpos policiales bajo su cuidado. También se afirma que la guerrilla del EPR acude al secuestro para financiarse. Finalmente, en los últimos meses el gobierno mexicano ha venido denunciando la existencia de un floreciente mercado de armas que alimenta las bandas y pandillas criminales urbanas que siembran desconcierto e inseguridad en la población. A este conjunto de situaciones se llama la colombianización de México.

El repaso de algunas experiencias colombianas puede ser de provecho a los mexicanos. En el caso de Colombia, lo pe-



culiar no son sus elevados índices de criminalidad aparente (esto es, los delitos denunciados a las autoridades) ni el creciente poderío de las organizaciones criminales, sino la intensidad de la violencia asociada. En este sentido, los actuales niveles mexicanos de violencia, incluidas ciudades que presentan altas tasas de secuestros, secuestros express o robos de automóviles, como el área conurbada

de la ciudad de México, Acapulco o Toluca, están muy por debajo de los niveles colombianos. La pregunta es si tales índices muestran una tendencia ascendente y cómo neutralizarla y abatirla finalmente.

Si la globalización de los mercados, entre los que debe incluirse el de drogas ilícitas, afecta en todo el mundo los órdenes estatales y las relaciones de los estados con sus respectivas sociedades, ya sea en el plano nacional, ya en el local, México y Colombia juegan papeles diferentes en las relaciones internacionales. En los límites y alcances de la política exterior mexicana, para recordar el título y el tema de un libro seminal de Mario

Ojeda, hay márgenes de negociación diplomática con Estados Unidos que no tiene ningún otro país latinoamericano. Hoy en día, como socio del TLC y miembro de la OECD, México se enfrenta a un nuevo cuadro de oportunidades pero también a nuevas limitaciones. Los derechos humanos y el tratamiento de la situación creada en Chiapas por el EZLN, por ejemplo, deben ajustarse más que a normas internacionales que aún no se han definido bien en el plano jurídico, a sensibilidades de una opinión mundial poco ilustrada, maleable y volátil.

Desde esta perspectiva, es interesante comparar las respectivas situaciones de los gobiernos de México y Colombia frente a eventuales procesos de paz con las guerrillas. El colombiano negocia “en medio de la guerra”, busca afanosamente mediadores internacionales en distintas instancias y ve con buenos ojos el diálogo con las guerrillas en el exterior. Para el gobierno mexicano este es un asunto absolutamente interno que debe arreglarse sin ningún tipo de participación externa. Sin embargo, en lo que se llama la guerra del internet, que es la guerra de las imágenes, México está mucho más expuesto que Colombia, y tiene más que perder en Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Y, dicho sea de paso, la superpotencia americana es el principal consumidor mundial de drogas ilícitas, uno de los principales centros financieros de lavado de dinero y el primer proveedor de armas en los mercados ilegales de México.

Hasta hace unos años, antes de ser relevados por los carteles mexicanos, casi todos los señores del mercado internacional de cocaína eran colombianos. Pero muy pocos colombianos son o han sido alguna vez narcotraficantes. México y Colombia tienen ventajas geográficas en el mercado internacional de drogas ilícitas. Colombia fue escala necesaria de la cocaína boliviana y peruana destinada a los Estados Unidos. Pero la geografía no basta. En la formación y ascenso de los carteles colombianos intervinieron viejas tradiciones de contrabando y cierta socialización con las normas y valores de los Estados Unidos que vino por el

lado de las comunidades de colombianos emigrados. Sobre estas bases surgió un emprendimiento solvente en el desarrollo de nexos con el submundo criminal, las policías, el ejército, y con el mundo de los negocios legales y la clase política. Sin este entramado hubiera sido imposible para los colombianos desplazar a los bolivianos y peruanos, sustituir cultivos, construir y proteger “rutas” de transporte hasta las principales ciudades consumidoras de los Estados Unidos y allí crear redes de distribución después de ganar la guerra a la criminalidad cubana.

En la medida en que la mercancía pasaba en tránsito por territorio mexicano, los colombianos contrataron protección de organizaciones locales. Hoy día no se sabe a ciencia cierta qué tipo de relación media entre las organizaciones colombianas y las mexicanas. En cualquier caso, las experiencias de los últimos 30 años del mercado internacional de drogas prohibidas demuestra que el éxito de la represión en un lugar se traduce en el auge en otro lugar. Y muchos analistas concluyen que eso es lo que ha pasado desde el auge de la marihuana en los años sesenta y setenta hasta ahora, siendo esos lugares México y Colombia. Si bien el entrevero de los narcotraficantes de los dos países permite hablar de una multinacional del crimen, con su división del trabajo, hay que subrayar que los narcotraficantes actúan autónomamente en escenarios locales con sus propias reglas culturales y de poder. Sus transacciones reposan en la confianza, bien escaso e idiosincrático, que debe buscarse en las redes de parentesco, amistad, patria chica, así estén orientadas al mercado mundial. En este caso es evidente cómo la globalización genera una peculiar dialéctica de lo mundial y lo local.

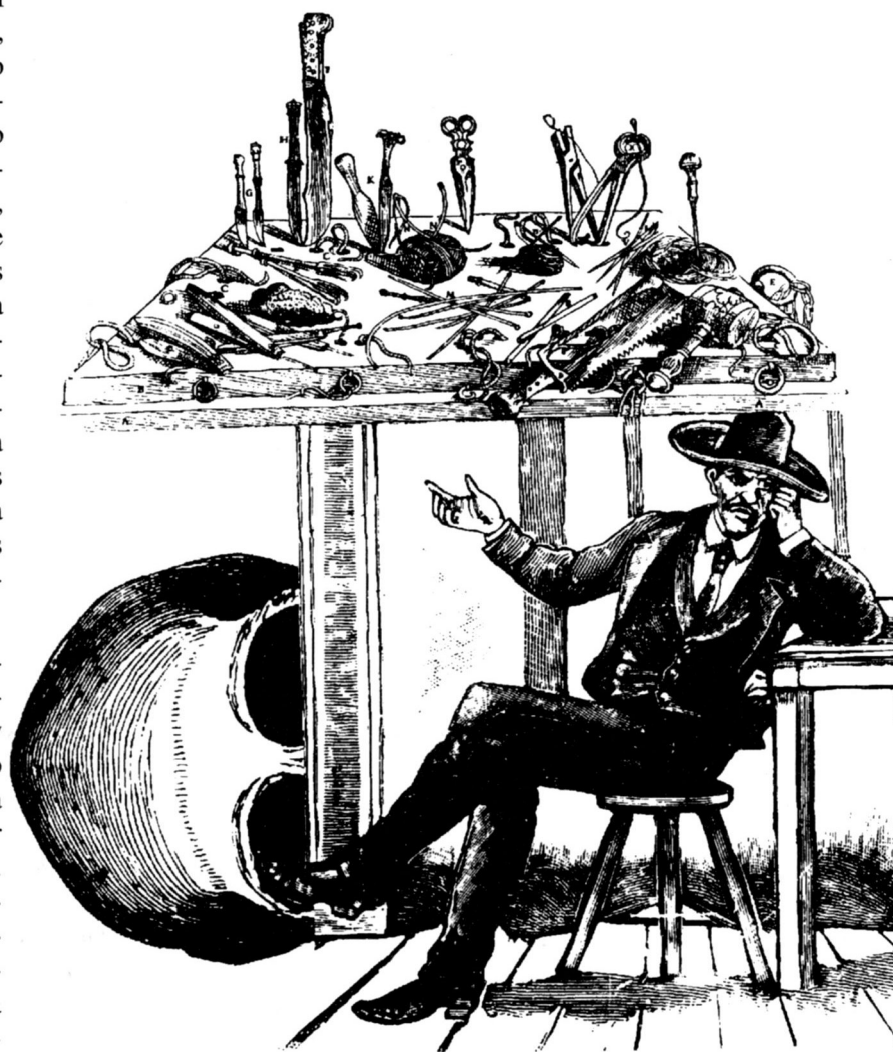
Colombianización podría ser tomado como un insulto por los colombianos. Pero es un término pertinente si nos referimos a la brecha, cada día más amplia, entre la norma jurídica y las prácticas institucionales y sociales. Entre la proclamación de fórmulas para cimentar un Estado de derecho y una democracia ciudadana, que se ensayan tanto en Colombia como en México, y el poder

Colombianización podría ser tomado como un insulto por los colombianos. Pero es un término pertinente si nos referimos a la brecha, cada día más amplia, entre la norma jurídica y las prácticas institucionales y sociales. Entre la proclamación de fórmulas para cimentar un Estado de derecho y una democracia ciudadana, que se ensayan tanto en Colombia como en México, y el poder pragmático, el que existe realmente. Para el caso colombiano, comparado con el italiano, se ha sugerido que ese poder pragmático aparece en un campo al cual confluyen cuatro vectores: mercado, poder, lo legal y lo ilegal. En ese campo se mueven en Colombia políticos clientelistas, narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares. Es un campo que articula lo urbano y lo rural; el crimen y los negocios; el poder de extorsionar y la lucha por mantener clientelas de electores; el poder local de la guerrilla que, al menos retóricamente, está orientada hacia el cambio revolucionario y el poder de la contraguerrilla paramilitar (protegida por los comandantes locales de ejército y policía) que extorsiona grandes ganaderos y terratenientes, muchos recién llegados que han lavado activos comprando tierras.

pragmático, el que existe realmente. Para el caso colombiano, comparado con el italiano, se ha sugerido que ese poder pragmático aparece en un campo al cual confluyen cuatro vectores: mercado, poder, lo legal y lo ilegal. En ese campo se mueven en Colombia políticos clientelistas, narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares. Es un campo que articula lo urbano y lo rural; el crimen y los negocios; el poder de extorsionar y la lucha por mantener clientelas de electores; el poder local de la guerrilla que, al menos retóricamente, está orientada hacia el cambio revolucionario y el poder de la contra guerrilla paramilitar (protegida por los comandantes locales de ejército y policía) que extorsiona grandes ganaderos y terratenientes, muchos recién llegados que han lavado activos comprando tierras.

Este cuadro colombiano sugiere un Estado débil. El contexto interno de esta debilidad remite a la acelerada urbanización y modernización de la sociedad en el último medio siglo. El contexto externo es la globalización de los mercados, en particular los de armas, drogas y dineros ilícitos. Correlato de la globalización es la descentralización, presentada por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales de crédito como panacea y vía a la democracia participativa. En el espejo colombiano podemos decir que la globalización ha fortalecido más que todo las redes locales y nacionales del narcotráfico, y que la descentralización ha fortalecido el poder pragmático en una buena proporción de los 1.070 municipios colombianos.

La debilidad estatal se agrava por la demografía y las colonizaciones. El hombre joven sin oportunidades (educación pertinente de buena calidad, empleo legal) es una figura consustancial a la colonización y a los tinglados de ilegalidad, sean éstos los del crimen urbano en sus diferentes variedades, el cultivo, transporte y primeras etapas de procesamiento de básico de la amapola o de la hoja de coca; las actividades armadas del sicariato urbano, la guerrilla y los grupos paramilitares en los ámbitos rurales.



Collage de Mauricio Suárez Acosta

En estas situaciones más que trazarse una divisoria entre mercado y poder y entre lo legal y lo ilegal hay que entender cómo y en dónde convergen. Hay sobrados indicios para afirmar que en los ocho grandes frentes de la colonización colombiana de la segunda mitad del siglo XX, la intermediación política legal (manifiesta en las redes municipales controladas por políticos clientelistas que operan desde las capitales departamentales, generalmente titulares de un escaño en el Congreso) teje tramas de peculado y corrupción que, en un momento determinado, atraen hilos del narcotráfico (presto a financiar campañas políticas) o acude al pago de protección de la guerrilla o de la contra guerrilla. Los entramados clientelares van siendo más tupidos entre más abundantes sean los recursos presupuestales transferi-

dos en aplicación de las nuevas directrices mundiales de descentralización y autogobierno local.

A la tradición de país de frontera y de clientela debemos adjuntar la tradición antifiscalista que, desde la insurrección de los Comuneros de 1781, unifica grupos y clases contra el Estado y de ese modo desplaza del centro la lucha de clases en el sentido de la teoría marxista. Manifestaciones duraderas de este antifiscalismo son el contrabando y la evasión de impuestos, muy visibles en la segunda mitad del siglo XVIII. En momentos de crisis de seguridad ciudadana como la actual, los contribuyentes de los centiles más altos de ingreso consideran de mera rutina calcular una tasa razonable de evasión y pagar protección privada. Desconfían más del “Leviatán” estatal que del mafioso, del paramilitar o aun del guerrillero.

A este cuadro de tradiciones antiestatales, fragmentación y clientelismo, hay que añadir la pugnacidad y desorientación valorativa de las élites. La sensación que hoy parece reinar en amplios sectores de la población colombiana es que se han agravado los síntomas de desgobierno e injusticia y que el Estado es tan impotente como antes de la Constitución de 1991, que se expidió precisamente para aliviar estos males.

Más aún, se ha enconado la lucha entre las élites por imponer modelos alternativos de modernización, supuestamente el “neoliberal” y el “socialdemócrata”, atribuidos respectivamente a dos facciones del mayoritario Partido Liberal. Pero sería vano tratar de caracterizar dichas facciones. En cualquier caso, la pugnacidad se puso de manifiesto en los alineamientos políticos en torno al proceso judicial por los dineros del narcotráfico que financiaron la segunda vuelta de la campaña presidencial de Ernesto Samper en 1994 y por el cual hoy purga condenas de cárcel una docena de ex congresistas y ex ministros de Estado de la facción del ex presidente Samper.

Diciente de la debilidad del Estado es el conflicto abierto entre la jerarquía de la Iglesia (en un país en que, a diferencia de Méxi-

co, la Iglesia ha sido protagonista político de primera línea desde 1886) y los comandos castrenses alrededor de qué tipo de balance debe establecerse en el campo del “orden público”. Dicho de otro modo, qué prioridad jurídica y moral debe establecerse entre la defensa de la vida y los derechos básicos de las personas y la defensa de la seguridad del Estado. En esta brecha es sintomático el retraimiento de la clase gobernante, una de cuyas funciones teóricas es orientar a los gobernados.

Pero ninguna de estas situaciones, por adversas que sean, puede explicar los niveles de violencia y crueldad que reinan en Colombia.

La violencia está acreditada en el mundo moderno como la partera de la libertad y la democracia: la Revolución inglesa del siglo XVII, las guerras de Independencia de los Estados Unidos y de Hispanoamérica, la Revolución francesa, la guerra civil de los Estados Unidos y de ahí en adelante, incluida la Revolución mexicana. Esta sería la violencia creadora, enfilada contra el mal gobierno y la injusticia, capaz de concitar lealtades y adhesiones hacia un orden político nuevo y superior. Alan Knight sugirió un contrapunto entre la Revolución mexicana y *La Violencia* en Colombia (una guerra civil no declarada, 1945-64, de la cual se retiraron las élites sociales y políticas, y degeneró en una lucha fratricida de campesinos liberales y conservadores, anárquica y sin orientación) que aparece entonces como epítome de la violencia destructiva. Esta tragedia nacional, fuente de frustraciones colectivas, aún acecha a los colombianos.

La Violencia coincidió con uno de los períodos más febriles de la modernización económica y social del país. Quizás por eso deja una huella ambigua. No permite advertir, por ejemplo, su papel en deformar instituciones, claves del proceso modernizador como la policía y el poder judicial.

Además, el Ejército se involucró en el conflicto civil cuando estaba adoptando las doctrinas de la guerra fría que terminaron infundieron en la oficialidad la mentalidad del

Es interesante comparar las respectivas situaciones de los gobiernos de México y Colombia frente a eventuales procesos de paz con las guerrillas. El colombiano negocia “en medio de la guerra”, busca afanosamente mediadores internacionales en distintas instancias y ve con buenos ojos el diálogo con las guerrillas en el exterior. Para el gobierno mexicano éste es un asunto absolutamente interno que debe arreglarse sin ningún tipo de participación externa. Sin embargo, en lo que se llama la guerra del Internet, que es la guerra de las imágenes, México está mucho más expuesto que Colombia, y tiene más que perder en Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Y, dicho sea de paso, la superpotencia americana es el principal consumidor mundial de drogas ilícitas, uno de los principales centros financieros de lavado de dinero y el primer proveedor de armas en los mercados ilegales de México.

“enemigo interno” que, a la postre, resultó nefasta para la institucionalización democrática y para la eficiencia castrense. Esto fue evidente en la legislación y la práctica de organizaciones paramilitares en las coyunturas guerrilleras posteriores a 1965, que muchas veces escaparían del control legal.

La policía ganó entre la población civil una reputación de brutalidad e ineficacia que no ha conseguido disipar completamente. El poder judicial, marcado por la venalidad, quedó en posición aún más subalterna del ejecutivo. Apenas en 1945 se creó el Ministerio de Justicia, después de medio de siglo de sujeción administrativa de los jueces al Ministerio de Gobierno. Pero los oleajes de violencia sectaria de liberales y conservadores impidieron que cristalizara una judicatura independiente y esclarecida. Así, cuando la sociedad requería un orden estatal vigoroso, estas dos instituciones fundamentales quedaron en un limbo de legitimidad. Los efectos aún se expresan en los altos índices de criminalidad, de un lado, y, del otro, de impunidad y de corrupción policial que hoy reinan en Colombia.

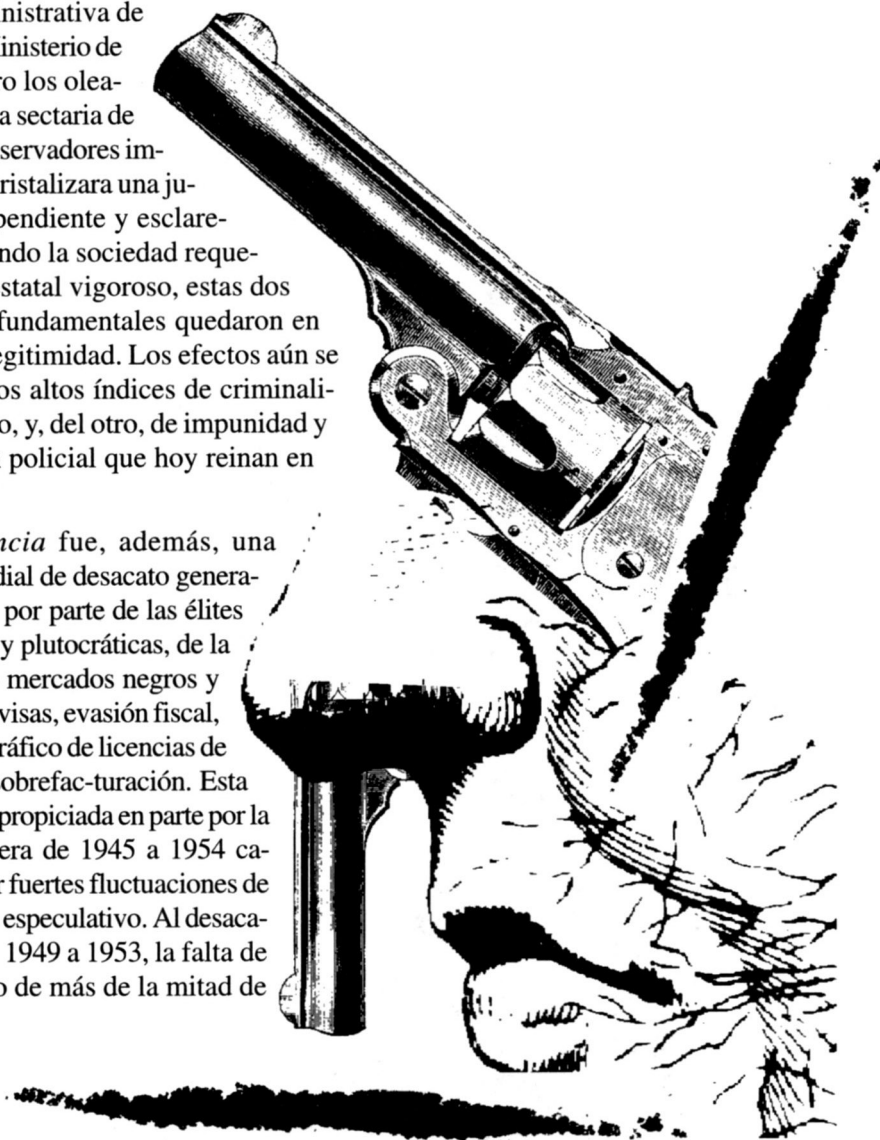
La Violencia fue, además, una fuente primordial de desacato generalizado a la ley por parte de las élites empresariales y plutocráticas, de la mentalidad de mercados negros y paralelos en divisas, evasión fiscal, contrabando, tráfico de licencias de importación, sobrefacturación. Esta psicología fue propiciada en parte por la bonanza cafetera de 1945 a 1954 caracterizada por fuertes fluctuaciones de precios de tipo especulativo. Al desacato se sumó, de 1949 a 1953, la falta de apoyo político de más de la mitad de

la población a regímenes tachados de ilegítimos por los dirigentes liberales, aunque algunos de éstos coincidieron con el gobierno conservador en que para restablecer la vieja civilidad, debían desmovilizarse temporalmente los electorados.

Del mismo modo que con una planta que nace torcida, rediseñar y reconstruir una institución mal erigida toma mucho tiempo; es una operación costosa y controvertida y el resultado siempre será incierto. Policía y poder judicial, dos instituciones ágiles y confiables, actuando dentro del Estado de derecho, abatirían el entramado pragmático. En Italia tomó muchos años, pero al fin se

Suele decirse que no puede haber paz si no hay justicia. Para no especular con temas como la justicia social, tomemos una de las facetas de la justicia: la que procura o administra el poder judicial del Estado, auxiliado por la policía, uno de los asuntos privilegiados en la nueva Constitución.

Lo primero que resalta es que no todos los ciudadanos colombianos son iguales ante la justicia que administra el poder judicial. La justicia común está cercada por una espesa maraña de formalismos y ritualidades que impiden que sea rápida y expedita y con iguales oportunidades de acceso. Aparte de esto, actores que derivan su poder de las armas como los militares, los narcotraficantes o los guerrilleros han mostrado capacidad de bloquear la acción de los jueces y la policía. La amenaza, el ataque aleve, la corrupción extorsiva, son mecanismos bien documentados.



logró un resultado contundente. ¿Qué pasará en Colombia? Un buen caso de reflexión para los mexicanos.

En Colombia se vislumbró la salida expidiendo una nueva Constitución en 1991. Ahora, quizás, empezamos a formular la cuestión en términos razonables. Elites y sectores populares coinciden en que la crisis colombiana se comprender mejor enfocando la brecha entre la Constitución de 1991 (que abolió la de 1886) y el sistema que realmente existe. En el artículo 22 define la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento para gobernantes y gobernados. El establecimiento de este principio se vuelve problemático no sólo por la dificultad de darle un desarrollo legislativo, hasta ahora precario, sino por el escandaloso divorcio entre un constituyente bien intencionado y la multiplicación de agentes y formas de violencia bajo la Constitución que expidió.

Suele decirse que no puede haber paz si no hay justicia. Para no especular con temas como la justicia social, tomemos una de las facetas de la justicia: la que procura o administra el poder judicial del Estado, auxiliado por la policía, uno de los asuntos privilegiados en la nueva Constitución.

Lo primero que resalta es que no todos los ciudadanos colombianos son iguales ante la justicia que administra el poder judicial. La justicia común está cercada por una espesa maraña de formalismos y ritualidades que impiden que sea rápida y expedita y con iguales oportunidades de acceso. Aparte de esto, actores que derivan su poder de las armas como los militares, los narcotraficantes o los guerrilleros han mostrado capacidad de bloquear la acción de los jueces y la policía. La amenaza, el ataque aleve, la corrupción extorsiva, son mecanismos bien documentados.

A la sombra de *La Violencia* en Colombia se desarrolló la justicia de excepción o de Estado de sitio. Es decir que el aparato judicial y la legislación penal han sido mecanismos empleados por el poder presidencial para fortalecer y legitimar las medidas de excepción, ya sea contra el narcotráfico, los movimientos de protesta social o la guerrilla. Entre 1950 y 1987, por ejemplo, la justicia penal militar juzgó en consejos de guerra a civiles acusados de delitos contra la seguridad del Estado. Tan lenta e ineficiente como la justicia ordinaria, había ampliado su campo de acción al punto de que en la década de



1970 cerca de un tercio de los delitos consagrados en el Código Penal podía caer bajo la jurisdicción de jueces militares.

La justicia de excepción fragmenta y desarticula la acción de diversos organismos del Estado. Por ejemplo, en 1995 ante el aumento alarmante de la inseguridad ciudadana y presionados por los medios de opinión (entre los que saca la delantera el periodismo sensacionalista) los políticos se ven precisados a endurecer las penas y a criminalizar diversos tipos "anormales" de conducta social. El resultado inmediato fue el aumento de la población carcelaria, el hacinamiento de presos (la gran mayoría pobres que no pueden pagar abogados) y la politización de los motines en medio de extraordinaria violencia, como se ha visto en las pantallas de televisión en 1997 y 1998. En estos días se habla de despenalizar conductas y en muchos casos cambiar la cárcel por la casa para que salga un 25% de los presos. Pero quedamos a la espera de una nueva oleada de indignación pública para que vuelva a comenzar el ciclo.

A esto debe añadirse la laxitud mostrada frente a los transgresores poderosos. Por ejemplo, a tiempo que se había endurecido el sistema penal contra delitos de terrorismo (que incluía las pedreas estudiantiles) y una vez consagrada la prohibición constitucional de extraditar nacionales, el gobierno de Gaviria negoció en 1991 el "sometimiento de Pablo Escobar a la justicia". Confiando en una nueva legislación de reducción de penas, a pesar de estar sindicado de ser el autor intelectual de una oleada de crímenes como el asesinato de varios candidatos presidenciales, un ministro de Justicia y un procurador general de la Nación; del secuestro de familiares de la gente de poder, la demolición dinamitera de dos grandes periódicos liberales y de la sede nacional de la policía secreta, y la voladura de un avión de pasajeros en pleno vuelo, Escobar impuso las condiciones de su cautiverio. Fijó el terreno donde debía construirse la cárcel, aprobó los planos, hizo el reglamento interno de la prisión y él mismo se encargó de dirigirla. Puesto que se "sometió" junto con su plana mayor,



Collage de Mauricio Suárez Acosta

con ésta convirtió la cárcel (que la opinión bautizó como La Catedral) en guarida desde la cual continuó dirigiendo, ahora con protección estatal, sus operaciones de tráfico de drogas y de extorsión a otros narcotraficantes. Fugado, Escobar prosiguió una lucha feroz contra sus enemigos internos; trató de neutralizar al gobierno secuestrando miembros de familias políticas y prosiguió la guerra contra competidores de Cali, quienes pudieron continuar tranquilamente en su negocio mafioso a cambio de dar información y ayuda para eliminar al demonizado Escobar.

Otro caso de bloqueo a la justicia es el de los militares que gozan de un fuero limítrofe con la impunidad. Puede citarse, entre

otros, el caso de los oficiales y suboficiales del Ejército sindicados por los jueces, junto con otros civiles, de participar en distintas masacres de campesinos sospechosos de apoyar guerrillas, ocurridos desde 1988. En estos casos, mientras algunos cómplices civiles fueron juzgados y recibieron penas acordes (no es para nada el caso de Carlos Castaño, el principal jefe paramilitar del país), los militares consiguen ser juzgados por militares. En algunos casos los jueces son antiguos subalternos. Protegidos por esta muralla del fuero, el juicio queda en el limbo, los acusados prosiguen su carrera, y reciben ascensos, pese a estar *sub judice*.

En vista de la capacidad de infiltración de los narcotraficantes y de su poder extorsivo respaldado en un formidable aparato militar, se crearon justicias especiales o "la justicia sin rostro" en que los jueces y los testigos eran secretos. Aunque en muchos aspectos este tipo de justicia fue eficaz impidiendo la efectividad de las amenazas de los narcotraficantes a los jueces, terminó, en más de un 90% de los casos, dedicada a acusar y detener por conductas engranadas a luchas cívicas y populares o al control militar del orden público a veces en abierta complicidad con las violaciones a los derechos humanos. Esta justicia, cuyo balance es ambivalente, desaparece este año. Si desde 1987 se declaró inconstitucional que los civiles sean juzgados en consejos de guerra, instituciones como los jueces sin rostro han continuado sirviendo para violar las garantías procesales de los enemigos del Estado, sean narcotraficantes o guerrilleros.

Otra de las instancias judiciales creadas por la nueva Constitución fue la poderosa Fiscalía General de la Nación. La oficina, con plena autonomía administrativa y presupuestal, quedó expuesta en sus debilidades en 1995 cuando el fiscal, al mando de sus unidades investigativas, acusó al presidente Samper de complicidad en el ingreso y manejo de dineros provenientes del cartel de Cali en la campaña electoral de 1994. En manos de un político profesional y no de un jurista, se vio cómo la Fiscalía fija y desa-

rolla sus estrategias de investigación sin rendir cuentas a nadie. El fiscal fue incapaz de construir un caso sólido contra el presidente, dedicó obsesivamente casi todos los recursos a su disposición a "tumbar" a Samper, se alineó ostensiblemente con los enemigos políticos de éste y, para rematar la faena, renunció a la Fiscalía postulándose de precandidato liberal a la presidencia. La judicatura trampolín y la facilidad de judicializar la política al precio de desatar una crisis nacional terminaron desprestigiando, aún más, la justicia del Estado.

Crimen organizado, narcotráfico y guerrillas surgen, se desarrollan y combaten en contextos estatales, culturas políticas y culturas institucionales específicas, de modo que bien pueden ser engañosas las comparaciones estadísticas entre México y Colombia. ¿Qué se ve en el espejo colombiano? Similitudes; la creciente debilidad estatal. No en vano los narcotraficantes explotan la veta de oportunidades que ofrece el Estado débil. La debilidad se expresa y agrava por la percepción ciudadana de una brecha entre el ideal del Estado de derecho y el campo pragmático por el que se desplazan los actores, legales e ilegales, orientados al poder o al comercio. También se expresa la debilidad en el enfrentamiento pugnaz de la clase política, que, en Colombia, es puro canibalismo.

El espejo también acentúa diferencias. Mientras que el México moderno surge de una matriz de violencia creativa, la Revolución, Colombia viene de la frustración colectiva de *La Violencia*. En el primer caso, el Estado aprendió a neutralizar sus adversarios mediante la negociación y la inclusión; en el caso colombiano, la respuesta se ha confiado más a las armas de la guerra, de las que hace parte la justicia del Estado. Así prosigue la espiral de muerte y terror en la desdichada nación colombiana.

Crimen organizado, narcotráfico y guerrillas surgen, se desarrollan y combaten en contextos estatales, culturas políticas y culturas institucionales específicas, de modo que bien pueden ser engañosas las comparaciones estadísticas entre México y Colombia. ¿Qué se ve en el espejo colombiano? Similitudes; la creciente debilidad estatal. No en vano los narcotraficantes explotan la veta de oportunidades que ofrece el Estado débil. La debilidad se expresa y agrava por la percepción ciudadana de una brecha entre el ideal del Estado de derecho y el campo pragmático por el que se desplazan los actores, legales e ilegales, orientados al poder o al comercio. También se expresa la debilidad en el enfrentamiento pugnaz de la clase política, que, en Colombia, es puro canibalismo.

Aura María Puyana Mutis
Socióloga, consultora

2 de octubre de 1968: La noche triste de Tlatelolco

Aura María Puyana Mutis



José Guadalupe Posada, *Posada's Mexican Print*, Dover Books

*"El llanto se extiende, las lágrimas
gotean allí en Tlatelolco
¿A dónde vamos?, ¡oh amigos!
Luego, ¿fue verdad?*

La visión de los vencidos

Verso Náhualth del siglo XVI.

El dos de octubre de 1968, a las cinco y cuarenta y cinco de la tarde, dos luces de bengala surcaron el cielo encapotado formando un abanico verde, rojo y blanco como la insignia nacional. Segundos después, un confuso y multidireccional tableteo de ametrallado-

ra caería sobre los quince mil estudiantes que protestaban en la Plaza de las Tres Culturas contra el presidente Gustavo Díaz Ordaz.

Los sobrevivientes suponen que esa fue la señal convenida por las autoridades para que «granaderos» y «halcones» entraran en acción. Sobre el número exacto de muertos siempre se tendió una cortina de silencio: mientras las cifras oficiales reconocieron treinta y cinco, el Comité Nacional de Huelga con la ayuda de familiares y condiscípulos sumó un total de trescientos desaparecidos, de cuya suerte final tres décadas después no se sabe casi nada.

Tan pronto se confirmaron los acontecimientos, una sensación de desconuelo inundó el ambiente, como si el peso de la mitología revolucionaria se estuviera desmoronando sobre las espaldas de cada mexicano. La sociedad lo comprendió muy bien. Tlatelolco notificaba la imposibilidad de concebir un esquema de libertades políticas por fuera del modelo corporativo de recompensas y lealtades instaurado por el partido único institucional.

De Tlatelolco a Tiennanmen

Sin el perfeccionamiento tecnológico que en 1989 permitió conocer la revuelta estudiantil de Tiennanmen casi en el mismo momento en que se producía, el 2 de octubre de 1968 la noticia de la masacre de Tlatelolco se regó como la pólvora. Cientos de periodistas de todo el mundo que alistaban sus equipos para transmitir los XIX Juegos Olímpicos, se vieron obligados a escribir sus primeras crónicas sobre el castigo ejemplarizante que el «Batallón Olimpia» le acababa de propinar a la muchachada universitaria que reclamaba apertura política, reformas al código de justicia, la desaparición del Cuerpo de Granaderos y la destitución del jefe de la policía del Distrito Federal.

El efecto de la represión fue exactamente el contrario al que se buscaba. Los reportes noticiosos de periodistas duchos en las guerras de Indochina y del Oriente Medio —“nunca he visto disparar así sobre una multitud”, escribió Jean Francis Held para el *Nouvel Observateur*—, develaron una esencia autoritaria que había sabido ocultarse tras el hábil juego de los contrapesos de la política exterior. En adelante el juicio sobre el país azteca ya no sería el mismo. Los gobernantes que disientían de los Estados Unidos para apoyar en solitario a la Cuba socialista y se mostraban comprensivos frente a las luchas revolucionarias de América Latina, siempre y cuando se desarrollaran al exterior de sus fronteras, habían propiciado un ejercicio de represión descomunal con-

tra los connacionales que se atrevían a disentir de sus designios.

El viejo continente, todavía afectado por las barricadas de París y el arribo de los tanques soviéticos a Checoslovaquia, reaccionó favorablemente a los estudiantes mexicanos. Con mítines en el Barrio Latino y bombas en la sede diplomática en Amsterdam, los jóvenes obreros y universitarios europeos exigieron suspender el envío de las delegaciones deportivas. Los juegos se inauguraron con bullicio artificial, solamente interrumpido por el puño en alto de los *Black Panthers* cuando recibían las medallas.

Dos periodistas mujeres, Oriana Fallaci, corresponsal de *L'Europeo* y Claude Kiejman de *Le Monde*, hostigadas ambas por personal civil con un guante blanco como único distintivo de su vinculación oficial, escribieron reveladoras percepciones de lo sucedido. En la cama del hospital donde la atendían, Fallaci comparó a Vietnam con Tlatelolco para concluir que allá los refugios y agujeros brindaban a la gente la posibilidad de guarecerse. “Cuando me llevaron a Rayos X unos periodistas me preguntaron que qué hacía en Tlatelolco. ¿Que hacía, Dios mío? Mi trabajo. Soy una periodista profesional.... Me asombran también las noticias de sus periódicos. Qué timoratos, qué poca capacidad de indignación”¹.

Las conversaciones de Claude Kiejman con sobrevivientes y personajes del medio intelectual, que le sirvieron para escribir su libro *México, le pain et les jeux*, sintetizan el trasfondo de la cultura política del conformismo, por demás muy arraigada en la sociedad mexicana. A partir de una breve transcripción comenta: “Estoy tan aterrada ante Tlatelolco que a veces me pregunto si es verdad... No entiendo tampoco por qué se guarda silencio. Personalmente, por lo que he podido ver, el sistema tiene grandes fallas. Un día, un profesor de la universidad

Octavio Paz, quien en señal de protesta había renunciado a continuar como embajador en la India, se preocupó por rastrear en la herencia política anterior la explicación de los sucesos sangrientos. En una entrevista a Jean Wetz, corresponsal de Le Monde en Nueva Delhi, Paz sugiere que la desmesura del partido de gobierno corresponde a la desmesura del imperio azteca, el opresor de culturas mucho más avanzadas como la maya y la zapoteca. “No es una casualidad que los jóvenes mexicanos muertos el 2 de octubre hayan caído en la antigua Plaza de Tlatelolco, donde estaba el templo azteca en el que hacían sacrificios humanos. El asesinato de los estudiantes constituyó un sacrificio ritual ya que no había razones políticas para justificar ese acto.”

1. Poniatowska Elena, *La noche de Tlatelolco*, México, Ediciones Era, 44 Edición, 1985, p. 231.

me dio la respuesta: “No olvide jamás que aquí, todos somos funcionarios”.²

“Araños” versus “Ciudadelos”

Como en casi todos los episodios de trascendencia histórica, el suceso inicial raya en lo anecdótico. El 22 de julio de 1968, los alumnos de la preparatoria Isaac Ochoterena, adscrita al Instituto Politécnico Nacional (IPN) se trenzaron en una disputa callejera con los “Araños” y los “Ciudadelos”, dos pandillas de escuelas vocacionales adscritas a la UNAM.

preparatoria de San Idelfonso y la destrucción de su puerta colonial de un golpe de “bazuka”, muestra ya los primeros signos de agrietamiento de la hegemonía posrevolucionaria, incólume desde 1929.

Con la compactación de la comunidad universitaria en torno al rector Barrios Sierra, el conflicto perdió su connotación exclusivamente estudiantil y se convirtió en un movimiento social de universitarios, intelectuales, artistas y profesionales, por la ampliación de las garantías democráticas. José Revueltas, Elí de Gortari, David Alfaro Siqueiros, Elena Poniatowska, Carlos Fuen-



José Guadalupe Posada, *Posada's Mexican Printers*, Dover Books

Nadie imaginaba que una escaramuza entre estudiantes de universidades rivales se convertiría, cuatro días más tarde, en el detonante de una rebelión juvenil inesperada. Las protestas por los excesos de la policía en la conmemoración semiinstitucional del asalto al cuartel Moncada condujeron a una movilización estudiantil cada vez más orgánica y masiva. El respaldo social que recibe el rector de la UNAM, Javier Barros Sierra, quien en un gesto inusual de desacato ordena izar la bandera nacional a media asta en señal de duelo por la toma militar de la

tes, Octavio Paz y Carlos Monsiváis, entre otros, expresarían su solidaridad con los estudiantes en manifestaciones que llegaron a reunir hasta cuatrocientas mil personas, una multitud nunca antes congregada por las fuerzas de oposición.

A diferencia del mayo francés, que evolucionó de la crítica intrauniversitaria a la crítica del sistema capitalista, o del “Programa mínimo de los estudiantes colombianos” de 1971, que centró sus demandas en la reivin-

2. *Ibid.*, p. 264.

dicación del cogobierno de profesores y estudiantes, los mexicanos no incorporaron ninguna reivindicación sobre la política educativa o sobre el manejo de las universidades públicas, para insistir en la derogación del delito de “disolución social” y el castigo a los jefes policíacos responsables de la represión.

La masiva presencia de los jóvenes en las calles obligó al gobierno a proponer un diálogo con el CNH, sin que cesara sobre sus voceros la intimidación de los organismos secretos de seguridad. Después de duros forcejeos sobre cómo encarar la invitación presidencial, el CNH respondió con la exigencia del carácter público de las conversaciones. Para los estudiantes ésta era una manera de resguardar su integridad moral frente al estilo de negociación secreta y asimilación mediante corruptelas, tan usual en el sistema político mexicano. Con tales requerimientos, las pláticas nunca llegarían a realizarse.

No es ésta una anécdota sin significado. El diálogo público como salvaguarda contra la cooptación sería una realidad en el movimiento estudiantil de 1986 y condición indispensable para iniciar las negociaciones entre el Estado y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. A partir de 1994, los colectivos indígenas y numerosos periodistas nacionales y extranjeros serán los testigos insustituibles del contacto transparente entre el gobierno y el subcomandante “Marcos”.

El castigo del Gran Tatloani

Un malestar social a la espera de salir a la superficie se escondía, sin duda, detrás de los sucesos desencadenantes de 1968. Desde las sonadas huelgas de maestros y médicos de los años cincuenta, sectores del sindicalismo independiente y de la clase media, heredera principal del “milagro mexicano”, habían comenzado a exigir prerrogativas políticas no contempladas en el pacto social revolucionario de 1917. Apertura política, prensa libre, procesos electorales

competitivos que enterraran la práctica del 97% de las votaciones a favor del PRI, vigilancia sobre el poder presidencial e incluso un ambiente propicio para desplegar la imaginación artística sin la fusta de la cultura oficial como único modelo, encontraron eco en las gargantas juveniles. La sincronía entre el sentir de las clases medias y los estudiantes fue total. La historia de los movimientos universitarios confirma que éste es el momento, tal vez el único, cuando los estudiantes no ocupan el lugar de los villanos y las simpatías manifiestas se traducen en un franco rechazo a la represión que contra ellos se ejerce.

La clase política entendió a cabalidad el significado de esa movilización social urbana, pero no acertó en la respuesta indicada. Cuando el cansancio hacía presa de los estudiantes y era inminente su retorno a clases para cederle el paso a los Juegos Olímpicos, bajo el irónico lema “Todo es posible en la paz”, la represión propinó a las familias de clase media su más severa lección en Tlatelolco. Eran las 5 y 45 de la tarde del 2 de octubre de 1968.

Octavio Paz, quien en señal de protesta había renunciado a continuar como embajador en la India, se preocupó por rastrear en la herencia política anterior la explicación de los sucesos sangrientos. En una entrevista a Jean Wetz, corresponsal de *Le Monde* en Nueva Delhi, Paz sugiere que la desmesura del partido de gobierno corresponde a la desmesura del imperio azteca, el opresor de culturas mucho más avanzadas como la maya y la zapoteca. “No es una casualidad que los jóvenes mexicanos muertos el 2 de octubre hayan caído en la antigua Plaza de Tlatelolco, donde estaba el templo azteca en el que hacían sacrificios humanos. El asesinato de los estudiantes constituyó un sacrificio ritual ya que no había razones políticas para justificar ese acto.”³

Tan pronto se supo la noticia bulleron preguntas que aún se esfuerzan por res-

Lo cierto es que las revueltas estudiantiles de Europa y Estados Unidos sepultaron el mundo caduco del macartismo y el estalinismo que había sobrevivido a la Segunda Guerra Mundial, sin que pudieran alumbrar la utopía libertaria. El peace and love de San Francisco, la autogestión obrera en la Renault o la Fiat o el ideal guevarista en las montañas de Bolivia fueron furtivas, mientras el capitalismo de mercado se asentaba sólidamente en el fin de siglo.

Edgar Morin recogería lacónicamente ese sentimiento negativo, diez años más tarde: “Los últimos sueños del sesenta y ocho se difuminan. Ya no hay gran esperanza, ya no hay promesa de salvación en el mercado ideológico. No hay nada más que basura”.

3. Arriola, Carlos (Comp.), *El movimiento estudiantil mexicano en la prensa francesa*, México, Colegio de México, 1979, p. 176.

José Guadalupe Posada, *Posada's Mexican Print*, Dover Books

ponder los protagonistas de aquella época y los estudiosos de ahora: ¿por qué el gobierno contestó con exceso autoritario las escaramuzas de bandas juveniles rivales que podían no haber pasado a mayores?; ¿por qué se fueron complicando las cosas, como si una mano invisible cumpliera tal designio, hasta convertir a los universitarios en un sujeto político enfrentado al Estado?; ¿por qué a escasos doce días de los Juegos Olímpicos se recurrió a la opción represiva más desgastante y negativa a nivel internacional?

Las explicaciones son variopintas. Desde las que remiten a la desesperación preolímpica por aquietar un movimiento salido de madre hasta los entretelones de una complicada sucesión presidencial, pasando por la infaltable conspiración del Pentágono o el Kremlin contra la estabilidad de la nación mexicana. Elementos de poco peso a la hora de explicar un suceso social y político que rompió en dos la historia de México. Así lo entiende en *La Lucha por la hegemonía en México, 1968-1990* Miguel Bazañes, quien ubica la rebelión de 1968 en el momento de quiebre del modelo nacional popular nacido de la Revolución y en el inicio de una crisis

de hegemonía política que aún no termina. “Su importancia no deriva del hecho de haber sido un desafío serio al sistema, ya sea en términos económicos, políticos o ideológicos, sino en que evidenció la naturaleza contradictoria del Estado mexicano, la simultánea presencia de dos aspectos estructurales en conflicto: un sistema político de masas y una economía capitalista”.⁴

Los descabros del partido oficial a partir de 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia tras un controvertido resultado electoral frente al candidato del Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, la emergencia de un sistema pluripartidista real que arrebató puestos de elección popular para el centro izquierda y la derecha, la descomposición de la “familia presidencial” más la irrupción del un movimiento social indígena en armas que logra contener la ofensiva militar a fuerza de cohesión comunitaria e innovación discursiva, son los nuevos ingredientes de un libreto que comenzó a escribirse en el verano de 1968.

4. Bazañes, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*, México, Editorial Siglo XXI, 1993, p. 185.



José Guadalupe Posada, *Posada's Mexican Prints*, Dover Books

París, Berkeley, Berlín y Tokio

Mucho se escribiría en los años subsiguientes sobre la revuelta estudiantil simultánea de Europa Occidental, Japón, India, Egipto, Estados Unidos, México y Brasil, acerca de sus causas, similitudes y contrastes, pero fundamentalmente sobre su impacto político y cultural en sociedades por demás heterogéneas.

Las referencias a México fueron obligatorias. No sólo por la coincidencia temporal y la contundencia de la represión que se cernió sobre los estudiantes, sino porque brindaba la oportunidad de comparar movimientos aparentemente similares por el protagonista principal, pero diferentes por sus discursos, dinámicas y consecuencias. Tres décadas después puede trazarse con holgura una analogía en ese momento impensable: México se parece más a China que a Francia, y Tlatelolco tiene que ver más con Tiennanmen que con las barricadas de Nanterre, Turín, Heiddelberg o Berkeley.

Las protestas juveniles del mundo desarrollado fueron la expresión de la crisis de la sociedad de la posguerra en el camino de su transformación en sociedad tecnológica. Por ser expresión de una crisis transicional an-

tes que el resultado de un movimiento de reforma, fue creativa, espontánea y en extremo contestataria. Espantó a los viejos profesores autoritarios y escandalizó a sus propios héroes intelectuales, especialmente a Jürgen Habermas y Theodoro Adorno, este último murió sin comprender que la crítica del capitalismo avanzado no necesariamente concluye en la añoranza del capitalismo liberal, sino en la construcción de nuevas e inalcanzables utopías. Mientras Eugene Ionesco les ripostaba un símil hitleriano "en ella se encuentra la misma violencia oculta bajo otra ideología", un comunista como Pier Paolo Passolini declaraba su odio a los estudiantes y su simpatía a la policía, "porque al menos los 'polis' son hijos de pobres".⁵ Una reacción que reflejaba, también entre los grupos progresistas, el temor ante un incesante movimiento contracultural.

Rebelión cultural y política contra las grandes organizaciones burocráticas que dominan hasta los ámbitos más recónditos de la privacidad; ruptura generacional de una juventud que no aceptaba los patrones fa-

5. Citado por Nieto, Alejandro y Monedero, Alejandro, *Ideología y psicología del movimiento estudiantil*, Barcelona, Ariel Quncenal, 1977, p. 18.

miliares y morales de los patriarcas de entreguerras, ni el racismo, ni el código ético de la prosperidad capitalista ferozmente apostada en Indochina; crítica abierta del estatismo socialista soviético que impone sus designios, con menor sutileza que Occidente, sobre millones de hombres y mujeres que creyeron en el igualitarismo libertario; solidaridad tercermundista con los pueblos latinoamericanos y africanos que oscilan entre la revolución y la dependencia neocolonial, e insatisfacción general por las universidades europeas aprisionadas entre sus blasones medievales y las exigencias de la masificación, fueron los elementos que se combinaron en diversa forma para dar sentido a “la primera lucha de clases de la sociedad tecnocrática”, según la rápida conclusión de Alain Touraine en *El Movimiento de Mayo o el socialismo utópico* que aparecería a finales de 1968.

Para el profesor de la Universidad de Nanterre, las barricadas del Quartier Latin no podían llegar más allá de donde llegaron. Esa carencia es, paradójicamente, su principal virtud. “El Movimiento de Mayo no consiguió una victoria al triunfar sobre su adversario. No hizo la revolución, ni tampoco tomo ni intentó tomar el poder. Pero destruyó la ilusión de una sociedad reconciliada consigo misma por el crecimiento y la prosperidad. ... Se enfrentó con una utopía dominante, la de los amos de la sociedad, que proclamaba que los problemas sociales consistían solamente en modernizar, adaptar, integrar, y creó así, a la vez que una fuerza de combate contra la clase dominante, una

contrautopía libertaria y antiautoritaria, comunitaria y espontaneísta”⁶. Al optimismo desbordado de Touraine pronto lo reemplazaría el pesimismo de Morin.

Lo cierto es que las revueltas estudiantiles de Europa y Estados Unidos sepultaron el mundo caduco del macartismo y el estalinismo que había sobrevivido a la Segunda Guerra Mundial, sin que pudieran alumbrar la utopía libertaria. El *peace and love* de San Francisco, la autogestión obrera en la Renault o la Fiat o el ideal guevarista en las montañas de Bolivia fueron furtivas, mientras el capitalismo de mercado se asienta sólidamente en el fin de siglo.

Edgar Morin recogería lacónicamente ese sentimiento negativo, diez años más tarde: “Los últimos sueños del sesenta y ocho se difuminan.

Ya no hay gran espe-

ranza, ya no hay promesa de salvación en el mercado ideológico. No hay nada más que basura”⁷. Una sentencia excesiva para quienes pensamos que fue una fortuna pertenecer a la generación que en América Latina concretó los planteamientos democráticos del Manifiesto Liminar de Córdoba (Argentina), mientras en Europa aprendía que era más importante desconfiar del poder que morir por tratar de conquistarlo.



José Guadalupe Posada, *Posada's Mexican Print*, Dover Books

6. Touraine, Alain, *El Movimiento de Mayo o el comunismo utópico*, Buenos Aires, Ediciones Signos, 1970, p. 5.

7. En Gonzáles Joves, Jaime, “Elementos para una reflexión de la crisis educativa actual” en *Revista Educativa*, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 174.

Juan Camilo Jaramillo¹
Comunicador social (Externado de Colombia).
Escritor de guiones para teatro, cine y televisión

La Fantástica: *el uso total de la palabra para todos*

Juan Camilo Jaramillo¹

Hace ya una buena cantidad de años, en el tiempo maravilloso de mi infancia, descubrí que poseía un “don” que me resultaba especialmente útil en el momento de enfrentarme a la superioridad física de mis hermanos o a la lógica implacable de mis hermanas. En mi familia éramos cinco hijos, tres hombres y dos mujeres, y yo ocupaba el cuarto lugar, así que, además de la menor, que era la niña y por serlo detentaba el poder ilimitado de la manipulación afectiva, delante de mí existían tres poderes mayores, que, cuando no lograban imponerse por la lógica argumentativa, no dudaban en recurrir a la incontrovertible dialéctica de la tunda.

Mi poder, que era otro, muy mío y muy particular, provenía de aquel don que yo había descubierto y consistía en el simple y elemental talento para inventar historias. Recuerdo con especial sentimiento aquellas tardes memorables, cuando, para eludir una confrontación de la cual no tenía ninguna certeza de salir bien librado, empezaba a relatar a mis hermanos algún cuento que acaso empezaba en el aula misma de clases o en el recorrido entre el colegio y nuestra casa y terminaba en una isla misteriosa habitada por nobles náufragos, que éramos



Max Ernst

nosotros mismos, a bordo de algún bergantín pirata o en medio de la más furiosa batalla entre moros y cristianos.

Mis historias, claro, eran el predecible resultado de las horas pasadas en la biblioteca del colegio de mi madre (y seguramente su vocación de educadora y la actividad de mi padre como periodista y

1. Comunicador social (Externado de Colombia). Escritor de guiones para teatro, cine y televisión, creador de la serie de T.V *Décimo Grado*, ha publicado piezas de teatro (*La falla* y *El día de los gallinazos*, Ed Puesto de Combate, 1981) y cuentos infantiles (*El lugar donde todo sucede*, *Las aventuras de los caballeros del Mandala*, Editorial Norma, 1998) entre otros trabajos. Fue director y gerente creativo de Producciones Punch y Cenpro Televisión. Ha sido copy en publicidad y profesor de técnica del guión y de la narración audiovisual en la Universidad Javeriana, el Externado de Colombia y la Nacional de Bogotá, la Bolivariana en Medellín y la Universidad de Manizales. En los últimos años se ha dedicado a explorar la formación de la imaginación creativa a través de sus talleres de Fantástica.

escritor tuvieron mucho que ver con mi predilección por los libros), dedicado al placer de abstraerme en forma ávida y desordenada en todo tipo de lecturas, pero lo que recuerdo hoy con mayor alegría es precisamente la oportunidad que mi brindaba el hecho de pertenecer a una familia relativamente numerosa, de combinar en un solo y maravilloso resultado las imágenes extraídas de los libros, que excitaban mi inquieta sensibilidad abierta a todos los mundo posibles, con mi observación de la realidad cotidiana que nos era común a todos los hermanos y las pequeñas variaciones que mi propia imaginación lograba aportar a la sugestiva mezcla.

Tiempo después, cuando quise impresionar a mi padre presentándole mi primera "obra" redactada de un tirón en un cuaderno escolar, articulé una especie de colcha de retazos cuyos parches había tomado de las múltiples historias del oeste norteamericano que había leído en los folletines de Marcial La Fuente Estefanía o visto en el cine y la televisión y le puse un pomposo título: *Muerte en la frontera*. En pocas palabras, había dado con el *ábrete Sésamo* prodigioso de la combinación y mezcla de imágenes y argumentos para la creación de historias o del *reciclaje narrativo*, que es, en últimas, el gran mecanismo de la imaginación creativa.

Hoy, cuando asisto a la manera desordenada y alegre como mis estudiantes combinan sus imágenes y argumentos, casi todos provenientes de la pantalla, por la vía de la televisión, el cine o el video, con los no muy numerosos referentes literarios a los cuales han concedido espacio en sus vidas, pero sobre todo con su percepción de su realidad cotidiana, no puedo dejar de sorprenderme ante lo maravillosamente compleja y

Max Ernst



a la vez simple que resulta la naturaleza humana. Han pasado muchos años durante los cuales se han sumado, quizás, las innovaciones más importantes en el campo de las comunicaciones y el aprendizaje: el mundo ha reducido su vasta extensión a las dimensiones irrisorias de una pequeña pantalla o de un audífono que apenas se percibe en la oreja; las nociones de tiempo y espacio entran en cuestión como determinantes del conocimiento y la realidad virtual impone sus laberínticos pasadizos donde lo imaginario y lo real se confunden en el universo de lo posible engañando a los sentidos, pero la mente continúa utilizando idénticos ardidés para crear nuevas y sorpre-

ndentes combinaciones con los mismos ancestrales elementos. Sin ir más lejos, estoy seguro que, de haberlo pensando, mi ilustre antepasado que ilustró con sus sueños y fascinaciones alguna caverna paleolítica, habría llegado, sin demasiada dificultad, a la misma conclusión: la naturaleza creativa y el dominio de lo fantástico son, para decirlo de alguna manera, patrimonio de nuestra marca de fábrica como seres humanos.

¿Será que yo puedo crear algo?

En un primer momento, mi interés por la estimulación y el entrenamiento de la imaginación creativa, fue configurándose a lo largo de los años en los cuales tuve a mi cargo cursos de guionización para cine y televisión, en el nivel de la educación superior. En términos generales y sin que la solidez del pénsium académico o la calidad de cada centro docente establecieran diferencias significativas entre sí, el problema siempre era el mismo: yo llegaba a plantear problemas estructurales y técnicos de la narración a un grupo de personas que no se había pregun-

tado siquiera si tenían algo para decir y cómo querían decirlo. Empezaba entonces un tortuoso tire y afloje entre mi pretensión de ordenar y documentar lo que aún no existía, es decir, el reconocimiento de su imaginación y el descubrimiento de su capacidad creativa y la pregunta inscrita en cada uno sus rostros: *¿será que yo puedo crear algo?* Y el resultado, invariablemente, era el mismo: mi curso de técnica del guión terminaba convertido en taller creativo, de tal manera que, finalmente, optábamos por dedicar la totalidad del tiempo del cual disponíamos a explorar la capacidad para inventar historias de cada uno de los participantes y, cuando llegábamos al final, nos dábamos cuenta que no nos había quedado tiempo para hablar de la técnica del guión.

Y aquello sucedía en facultades de comunicación o en academias dedicadas a la formación de profesionales para la pantalla, es decir, en lugares a los cuales se supone que acuden personas que ya se han preguntado lo que quieren hacer en sus vidas y que, al menos en teoría, respondieron afirmativamente a la cuestión: *¿será que puedo crear algo?* Sin ir más lejos, el curso más duro e inaccesible, en términos creativos, que he tenido a lo largo de mi experiencia durante casi veinte años como profesor de narrativa audiovisual y técnica del libreto, fue precisamente un postgrado de libretistas para televisión al cual concurrían profesionales de diversas disciplinas, casi todos homologados por el común denominador de la pobreza imaginativa y el voluntarioso empecinamiento en reproducir esquemas tomados de bulto del cine y la televisión.

Un segundo acercamiento, esta vez a la certeza de que la creación no es patrimonio de cierto tipo de profesiones me fue dado en mi desempeño como director creativo de programadoras de televisión. Allí el fenómeno era, de alguna manera, contrario, es decir, llegaba todo tipo de personas con las historias más increíbles y sin el menor mérito académico para sustentarlas. La irrupción de libretistas de escuela es relativamente reciente en nuestra televisión, hasta hace muy poco, los gerentes de producción y los directores de programación mantenían las ban-

dejas de sus escritorios atestadas de propuestas provenientes de los lugares más insólitos y recónditos del país, elaboradas a partir del *reciclaje narrativo* por personas que simplemente se concedían el derecho de imaginar y proponer. Al respecto, recuerdo el caso de un reconocido libretista y creador de historias para la pantalla, que me contaba con orgullo el secreto de su éxito, según él, debido al hecho de que tenía como *alter ego* en su trabajo a un buen amigo, administrador de empresas o contador, no recuerdo bien, en todo caso alguien con una vida ajena por completo al quehacer creativo, a quien daba a leer todos sus libretos y con quien discutía sus argumentos, pues estaba convencido de que su mirada desprevenida y auténticamente creativa era el mejor filtro para poner a prueba la capacidad de llegada de su trabajo al público común y corriente.

Un tercer momento de mi aproximación a los mecanismos de la invención, no necesariamente el más reciente, tuvo que ver con mi experiencia, durante largos años, como director de teatro, en la investigación y la práctica de la creación colectiva en cuanto instrumento de aproximación a la creación de argumentos y personajes y laboratorio creativo al servicio del dramaturgo. Allí me encontré con el hecho colectivo y público de la invención de historias, que, pese a lo que pueda creerse por la resonancia de la palabra colectivo, para nada riñe con la intimidad, en ocasiones solitaria y huraña del escritor, pues otra de las premisas claras que este proceso me ha enseñado es precisamente el convencimiento de que el desarrollo de la imaginación creativa ni es constitutivo exclusivamente del literato ni garantiza el talento indispensable para ser un buen escritor. De hecho todos los seres humanos, por el simple expediente de serlo, como hubiera concluido mi antepasado, el de las cavernas, poseen las condiciones naturales y espontáneas para desarrollar la imaginación creativa, sólo que la escuela y los desarrollos sociales que pretenden embutir a las personas en determinadas celdas especializadas de su talento y sus capacidades, han terminado por amputar este talento en el niño y por desestimular cualquier intento de reconciliación con él, en el adulto.

Hoy está fuera de toda discusión, el reconocimiento de que las principales armas de que dispone el poder despótico para perpetuar su dominación son la ignorancia y la represión de la imaginación, porque el poder sabe, precisamente, que el hombre libre es aquél que se atreve a cuestionar el estatu quo y a transformar creativamente su realidad. Por eso permitir que la imaginación corra desbocada por las infinitas praderas de lo posible, significa conferirle alas a la voluntad y proyectar la mirada hacia lo deseable, lo cual se traduce, necesariamente, en conciencia de los propios derechos. ¿Qué estamos haciendo, me pregunto, para formar hombres libres, no precisamente en el ámbito formal, sino desde lo más íntimo de su naturaleza creadora?

Tras la pista de la Fantástica

Todos estos indicios confluyeron en mi encuentro con la propuesta, que, como tenía que ser, llegó a mis manos precisamente por la vía de la educadora que tuvo a su cargo los primeros años escolares de mis hijos, de la *Gramática de la Fantasía*² del pedagogo italiano Gianni Rodari y más precisamente con su evocación de una frase escrita por Novalis (1772-1801) en sus *Fragmentos*: “Si tuviésemos una Fantástica, como hay una Lógica, se habría descubierto el arte de inventar”. ¡Ahí estaba la clave que yo andaba buscando! ¡De lo que se trataba era de intentar el encuentro de mis estudiantes con la Fantástica como antesala de su especialización como guionistas, si es que iban a serlo algún día!

Así que me decidí a emprender mi propia expedición en busca de ese “arte de inventar”, pertrechado con las armas que me proporcionaba Rodari, que consistían en un menú de juegos para incentivar la imaginación a través de la manipulación de la palabra y el dislocamiento de formulaciones narrativas tradicionales. Y empecé a trabajar sobre la base de las tres premisas que me parecieron más sensatas: la intuición de que en la base de toda invención narrativa está la *oralidad*, pues solamente cuando logramos traducir en palabras nuestras imágenes nos apropiamos de ellas; el reconocimiento de que el principio aristotélico de la *mímesis* es el gran referente que utilizamos para crear nuevas realidades que afirmen, nieguen o distorsionen lo que conocemos y la convicción de que la *racionalidad per se*, siendo el instrumento por excelencia de la inteligencia humana, puede convertirse en su mayor lastre si somos incapaces de acceder a otras lógicas y a nuevas racionalidades.

Entonces me encontré con el primer gran obstáculo: mis estudiantes sentían enorme pudor de lanzarse a la invención espontánea de historias, pero, sobre todo, habían extraviado el hilo de su talento natural para improvisar en la conversación cotidiana. Además tampoco cultivaban el arte de la observación de su entorno inmediato, que es la materia prima esencial del narrador y, como



Max Ernst

si fuera poco, temían hacer el ridículo y parecer incoherentes. En otras palabras: mis primeros intentos negaban de plano cada una de las premisas que yo consideraba fundamentales. De manera que regresé a Rodari y fue él, una vez más, quien me dio la pista para salir del atolladero: “*La imaginación en nuestras escuelas*, —afirma en su Gramática— *es aún tratada como la pariente pobre en comparación con la atención y la memoria. Escuchar con paciencia y recordar con fidelidad constituyen aún las características del escolar modelo, que es además el más cómodo y maleable*”. Se trataba, pues, de empezar a desandar el camino recorrido en la escuela.

Una de las primeras experiencias, para mí importante, en esta búsqueda, se debió, precisamente, a la confianza de las personas que organizan este evento que hoy nos con-

2. Rodari, Gianni, *Grammatica della fantasia*, Giulio Einaudi, Torino, 1973. Tercera edición española: Ferran, Pellisa, editor, junio de 1992, Barcelona

voca. Ellos me invitaron a realizar mi taller con estudiantes del grado once de un colegio de bachillerato en Bogotá y, de común acuerdo, concebimos una invitación a los muchachos que les dijera todo pero no les prometiera nada. Este fue el texto con el cual les ofrecimos el taller:

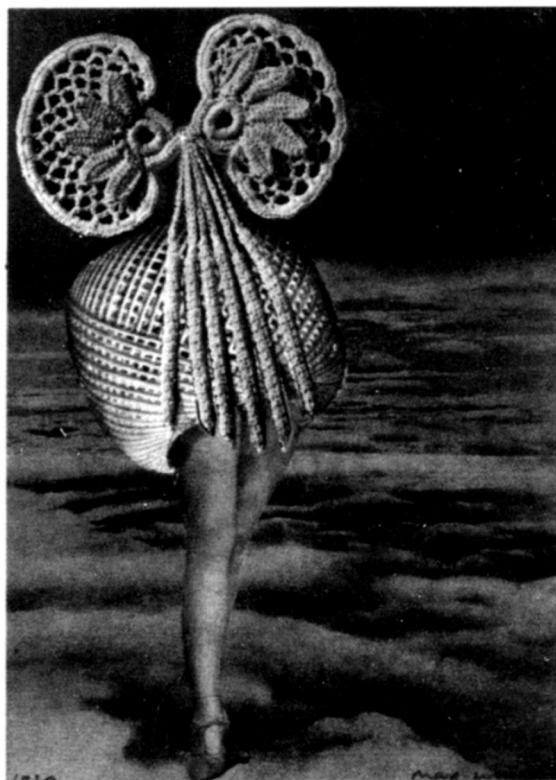
“Había una vez un gusano que vivía enamorado de las mariposas: nada le parecía más hermoso que el extraordinario colorido de sus alas ni más envidiable que la suavidad con la cual las veía deslizarse por entre las avenidas invisibles del cielo, pero se sentía infeliz porque estaba condenado a arrastrarse sobre la tierra y porque, a cambio de múltiples colores, el suyo era uno sólo monótono y triste.

Entonces dejó volar su imaginación y, abrazado a la fantasía, soñó que era la más hermosa de las mariposas, con unas machas rojas intensas coronando los extremos de sus alas imponentes y un cuerpo multicolor y liviano capaz de navegar con increíble suavidad por entre las autopistas del cielo. Despertó justo en el momento de extender sus alas y empezar a volar, desprendiéndose de la fea caparazón que siempre escondió, bajo su arrugada apariencia, el alma de la más hermosa de las mariposas”.

Esta vez empecé por el principio, urdí tretas e indagué mecanismos para que los muchachos “botaran corriente” haciendo asociaciones libres e improvisando relatos a múltiples voces a partir de cualquier cosa, de una colección de objetos tomados al azar de sus bolsillos, de combinaciones de palabras puestas en el tablero mediante la asociación espontánea e irracional de sonidos y sentidos, de la invención de seres imposibles, del juego, finalmente, como herramienta poderosa que les permitió burlarse de mi dignidad profesoral tratando de proponer las imágenes más descabelladas, los sentidos más obscenos y procaces, las formulaciones más irreverentes en lo que ellos consideraban una gozadera, pero, sobre todo, la oportunidad única y feliz de sabotear la clase y afinar su imaginación para hacerme, según creían, más difíciles y alrevesadas las cosas. Sólo que en ese empeño por poner a prueba mi tolerancia y mi paciencia, fueron

siguiendo la pista que les hizo bajar la guardia y explorar en lo más íntimo de sus fantasmas y sus miedos hasta que encontraron la médula de su creación. Y le dieron vida a *Clambor*, un planeta de seres fantásticos cuya naturaleza es la tristeza, que, al entrar en crisis por haberse encontrado con el pecado original de la alegría, deciden venir a la Tierra para robar a los hombres el dolor y la tristeza que se adueñan de nuestro mundo como resultado del egoísmo y la violencia que parecen ser las dos grandes potencialidades de nuestra especie. Estos cinco niños descubrieron que la creación es, ante todo, generación de sentido y a su manera trataron de resolver las grandes preguntas que los asediaban en cuanto al mundo que les correspondió vivir. He ahí el valor de la Fantástica como instrumento pedagógico, mucho más allá de su aplicación instrumental como técnica de entrenamiento para creadores de oficio.

Tiempo después, en un taller realizado con policías hombres y mujeres tuve la extraña sensación de estar pisando los umbrales de ese poder misterioso de indagación de la realidad, al que siempre conduce la liberación de la fantasía, cuando, motivados a articular una historia encadenada en la que cada cual debía retomar el hilo del relato de su compañero dejando abierto el espacio para que la continuase el siguiente, asistí al escabroso relato de dos agentes que debían discernir el conflicto ético de “llevar de paseo” en la vía a Choachí, saliendo de Bogotá, a un rufián callejero o entregarlo a una justicia que, con alguna razón suponían, iba a dejarlo en libertad al día siguiente enfrentándolos con el dilema de Sísifo de tener que cap-



Max Ernst

turarlo una vez más, para que fuera liberado de nuevo.

Pero, quizás, el escenario más propicio que he encontrado para poner en escena esta investigación acerca del entrenamiento de la imaginación creativa, ha sido la Facultad de Comunicación de la Universidad de Manizales. Y me resulta inevitable referirme con algún detalle a esta experiencia en la cual estamos trabajando en este momento.

Hace un poco menos de un par de años fui invitado por esta Facultad para trabajar la cuestión del guión, como sucedió prácticamente en todos los casos anteriores en otras facultades, con alumnos de último semestre. Parece curioso pero, contra toda lógica (por lo menos en términos de sentido común), la academia tiende a reservarse para el final lo que considera “mejor” para la especialización de sus estudiantes, como si desconfiara de que el talento natural y fresco de los que empiezan, a claras luces resulta mucho más propicio para la estimulación y formación de destrezas, que, por otra parte, pueden ser fácilmente atrofiadas o reprimidas si no se desarrollan a tiempo. El caso es que, en esta oportunidad, el trabajo estaba planteado con jóvenes, hombres y mujeres, que realizaban sus prácticas en diferentes medios e, incluso, formaba parte del grupo una profesora, periodista profesional reconocida y apreciada en la región, que quiso tomar asiento en el taller al lado de sus propios estudiantes y que resultó clave para disipar el frío inicial y ganar confianza en la propuesta.

El primer día de ese taller sucedió algo que, sin duda, constituyó un indicio revelador y fantástico del mundo maravilloso al cual estábamos ingresando. Era una mañana lluviosa y fría, como suelen ser los amaneceres en época de invierno en Manizales, cuando llegamos del aeropuerto, donde me habían recogido muy temprano, al parqueadero de la universidad que es un vasto solar con el piso recubierto de arenilla y piedra. Entonces, bajándome del automóvil, por poco piso una concha de mar. Me agaché a

recogerla porque me pareció extremadamente curioso hallar una concha marina allí, a semejante altura, a cientos de kilómetros de la costa ¡y con estupor, fascinación y sorpresa descubrí en su interior, viscoso y emanando su penetrante y fuerte olor ya medio descompuesto, al molusco que la habitaba aún vivo o recién muerto!

¿Qué diablos hacía un ser marino en un baldío a dos mil ciento cincuenta metros de altura sobre el nivel del mar y a una temperatura promedio de 18 grados? ¿Por qué me lo encontraba yo cinco minutos antes de empezar a hablar de la Fantástica? ¿Qué lógica se ocultaba detrás de aquel hallazgo singular? Sobra decir que el desconcierto de mis estudiantes no fue menor que el mío al tocar y oler la concha y que de aquel curioso episodio surgió un sugestivo trabajo titulado “En medio del altiplano una espléndida concha marina”, en el cual cada uno de ellos dejó volar su imaginación explorando a su manera el curioso hallazgo. Pero lo realmente interesante, más aún cuando con el correr de las horas empezó a endurecerse el supuesto molusco hasta que quedó demostrado que lo que habíamos mirado con los ojos de la Fantástica como un ser vivo no era otra cosa que un poco de pegamento de carpintería que, seguramente, había sido puesto en el interior de la concha por alguien con la intención de crear algún efecto de decoración para algún trabajo universitario antes de extraviarla, fue corroborar, una vez más, que la realidad puede llegar a ser o parecer, si uno está dispuesto a verlo así, la fuente más poderosa e imprevisible del imaginar fantástico.

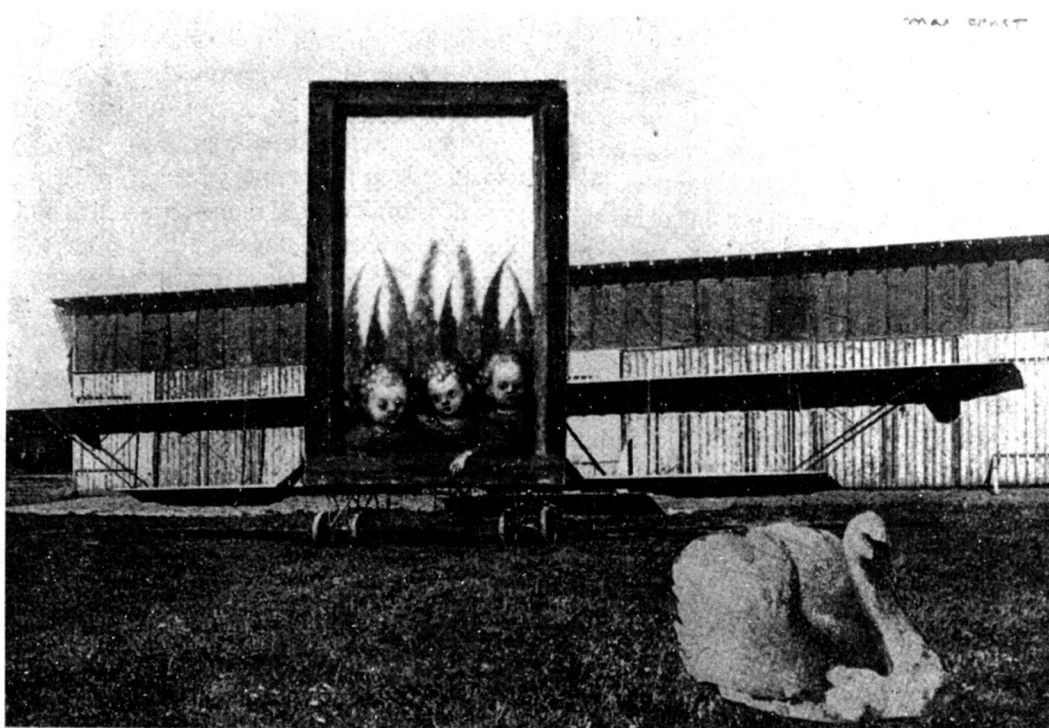


Max Ernst

Este primer intento, por lo demás, tuvo un éxito memorable en la Facultad, no precisamente porque los participantes se hubieran graduado como guionistas, sino porque, en palabras de su decano: “en él se desarrolló un grupo de interesados que fantasean pero reconocen un principio de realidad, que en sus prácticas mejoraron su habilidad escrita y que en algunos trabajos no convencionales encontraron soluciones creativas y desarrollaron la capacidad de autodirigirse mejor que la primera generación que no hizo el taller”³

La evaluación realizada por los estudiantes, por su parte, arrojó como resultado una común sensación de insatisfacción por el hecho de haberse encontrado, ya al final de su experiencia académica, con aquella ventana al desarrollo de una capacidad que todos hubieran querido formar desde su ingreso a la facultad. Así que, reconociendo con el decano, que “la producción en los medios requiere de una capacitación de individuos creativos que no está incluida en los currículos tradicionales”⁴, decidimos trasladar la Fantástica al primer semestre.

Y allí sucedió lo que apenas era obvio. Pese a que se trataba de una asignatura obligatoria vinculada con algún programa abstracto como Desarrollo Humano o algo por el estilo (en el caso anterior, en último semestre, había sido una materia electiva), la respuesta de los estudiantes rebosó cualquier expectativa que pudiéramos haber abrazado. Teniendo en cuenta el hecho de que, en



Max Ernst

razón de mis desplazamientos desde Bogotá, se programaron jornadas de ocho y hasta nueve horas de trabajo en un mismo día, por lo general los sábados, contrario a lo que hubiera sido previsible, los muchachos y muchachas asumieron el curso con un entusiasmo sorprendente y demostraron una frescura y una disposición solamente posible en la medida en que estábamos interpretando su anhelo más íntimo: crear, dar vida a algo.

No puedo dejar de evocar, como ilustración de lo que afirmo, la propuesta, poética y conmovedora, de cuatro jovencitas que no llegaban a los veinte años de edad y sin la menor pretensión literaria, quienes, al hacer un ejercicio que les proponía desarrollar la historia de una lombriz enamorada de un gorrión, decidieron hacer del amor un sentimiento compartido entre ambos seres fantásticos y optaron por inventarse un hada madrina a la cual la infortunada lombriz arrancó el milagro de convertirla en gorrión, sin

3. Dr. César Augusto Montes, decano Facultad de Comunicación Social, Universidad de Manizales, en entrevista realizada por el autor.

4. *Idem.*

saber que su gorrión la había convencido ya de que lo transformara en lombriz, como el ser amado.

En una lluvia de ideas para reflexionar acerca de lo que les quedó claro de su exploración por el universo de la Fantástica, los estudiantes de otro curso de primer semestre, anotaron conclusiones como éstas:

- Es re-conocerse como creador a partir de la historia personal,
- Es lograr que los otros digan: “no lo había visto desde ahí”,
- Es sorprenderlos explorando más allá de lo aparente,
- Es crear algo a partir de la nada o de muy poco,
- Es descubrir que la creatividad no tiene límites,
- Es crear a partir de la observación,
- Es hacer posible lo imposible,
- Es un acto de libertad,
- Es no tenerle miedo a la imaginación,
- Es aceptar el relato como parte de uno mismo,
- Es reconocer que la vida, en sí, ya es fantástica,
- Es entender que todos los caminos conducen al buen relato.
- Es descubrir que en el relato se hacen reales los deseos del narrador.

“No se puede cargar la 'culpa' de no ser creativo”, me ha dicho el decano de esta Facultad, aclarando a renglón seguido: “resulta evidente que no puede ser una obligación, 'un pecado', no ser creativo, pero, indudablemente, serlo constituye un importante valor agregado”⁵ y ese valor es el que estamos buscando en todos y cada uno de los estudiantes que nos llegan. Lástima que nuestro piso sea el primer semestre universitario y que no podamos empezar a trabajar con ellos desde la primaria y los primeros cursos de la secundaria.

En la actualidad estamos dando inicio a nuestro taller, como asignatura electiva, con

estudiantes de varios semestres y diversas especializaciones, partiendo del principio de que nos interesan personas que elijan la vocación creativa, pues queremos cerrar el arco de nuestra exploración antes de definir en qué lugar del pñsum ha de quedar definitivamente el taller de Fantástica. Y fue toda una sorpresa, al menos para mí, constatar, en la primera sesión, que de veintidós asistentes por lo menos dieciséis provienen de la comunicación organizacional o aspiran a ser periodistas y no tienen ningún interés en con-



Max Ernst

vertirse ni en guionistas ni en escritores. Creo que, a través de sus compañeros que ya tomaron el taller y que sin duda constituyen nuestra principal fuerza de difusión y promoción, muchos de ellos comprendieron que las herramientas que proporciona el privilegio de adentrarse en la propia capacidad de creación, son patrimonio de todos los seres humanos y, como dijo alguno, quieren “ser mejores, más libres y más imaginativos en cualquier cosa que hagan, no solamente como profesionales sino en toda su vida”.

5. *Idem.*

Crear, un acto de tolerancia y un ejercicio de libertad

Es tiempo de tocar fondo. Puedo afirmar, sin temor a equivocarme, que el mayor impacto que esta experiencia ha dejado en las vidas de los muchachos y muchachas que han asistido a los talleres, deriva de que en ellos ejercieron un acto permanente de tolerancia y vivieron un encuentro fructífero y pleno con su libertad. La única condición que se les impuso fue que no se quedaran callados y la norma de oro que escucharan al otro y respetaran su creación, lo cual les permitió expresar libremente lo que se les vino a la cabeza, a la vez que demandó de ellos capacidad y disposición para conocer y aceptar las propuestas de los demás.

Hoy está fuera de toda discusión el reconocimiento de que las principales armas de que dispone el poder despótico para perpetuar su dominación son la ignorancia y la represión de la imaginación, porque el poder sabe, precisamente, que el hombre libre es aquél que se atreve a cuestionar el *statu quo* y a transformar creativamente su realidad. Por eso permitir que la imaginación corra desbocada por las infinitas praderas de lo posible, significa conferirle alas a la voluntad y proyectar la mirada hacia lo deseable, lo cual se traduce, necesariamente, en conciencia de los propios derechos. ¿Qué estamos haciendo, me pregunto, para formar hombres libres, no precisamente en el ámbito formal, sino desde lo más íntimo de su naturaleza creadora? La gran dificultad para el desarrollo de la imaginación creativa, es la inmovilidad que resulta de las secuelas que dejan en el alma las sucesivas descalificaciones que han intimidado al talento en la escuela y aún desde el hogar.

De la misma manera como la falta de demostraciones de cariño y afecto marca el alma del niño generando en él inseguridad e incapacidad afectiva, la ausencia de reconocimiento de su creatividad amoraza su imaginación y desactiva su talen-

to. Cada vez que el niño se permite explorar los referentes de su asociación fantástica, le decimos que “vive en las nubes”; si nos presenta sus amigos imaginarios lo avergonzamos porque “tiene demasiada imaginación” y cuando comparte con nosotros sus versiones re-elaboradas y no muy precisas en la delimitación entre lo sucedido y lo imaginado, lo reprendemos por “mentiroso”, sin entender que lo que está haciendo, en todos estos casos, es apropiándose de la realidad e intentando discernir qué tanto puede agregarle y hasta qué punto su deseo es una fuerza capaz de transformarla. Finalmente y como si todo esto fuera poco, si el niño no evidencia un manifiesto talento para algo que esté intentando, lo desanimamos con aquello de que “definitivamente no naciste para esto”, en una especie de confabulación para cortar sus alas y negarle el derecho a ser y crecer con plenitud, pues, como afirma Gabriel García Márquez: “*Si se dieran las condiciones para que el talento se*

desarrollara a lo largo de toda una vida, estaríamos descubriendo uno de los secretos de la felicidad y la longevidad”⁶.

Calificaciones prematuras sobre el talento pero, sobre todo, la perniciosa y desagradable manía de comparar y crear competencia por la competencia misma, son dos de los grandes fantasmas que asedian al espíritu en el momento de la creación. Más de una vez he visto la sorpresa y la emoción,



Max Ernst

6. *La bendita manía de contar*, taller de guión de Gabriel García Márquez, Ollero & Ramos Editores, Escuela Internacional de Cine y Televisión, San Antonio de Los Baños (Cuba), 1998.

casi hasta las lágrimas, en el rostro de personas que estaban convencidas de ser químicamente cerradas para cualquier intento de creación, porque fueron laceradas en algún momento de sus vidas cuando les cercenaron una potencialidad, que, como hemos mencionado varias veces aquí, es constitutiva de la naturaleza humana. Habría que preguntarse cuántas de aquellas negaciones que proclaman con cierto vano orgullo: “mi talento es puramente práctico o técnico” esconden almas medrosas y lastimadas, ansiosas de navegar por universos un tanto menos reducidos y limitantes. Porque no es posible concebir vocación ni talento, absolutamente en ningún campo de aplicación de la inteligencia humana, al margen de la natural disposición para la re-combinación de elementos y la invención de soluciones novedosas a nuevos dilemas. Igual para el matemático que para el administrador, para el sociólogo que para el carpintero, para el religioso que para el militar, imaginar e inventar es aquello que diferencia sustancial y definitivamente al hombre libre del esclavo y al humano del animal.

La maleta de viaje

¿Cómo emprender el recorrido? ¿Qué empacar en la maleta de viaje? ¿En dónde encontrar el *abc* de la Fantástica? El itinerario para embarcarse en esta aventura, por la misma naturaleza de la meta, no cabe en ninguna guía para el viajero frecuente, pues ésta es una gramática de dialecto, muy personal y estrictamente referida a la experiencia y la composición de cada grupo y a la habilidad y al poder de convocatoria de cada animador. Pero es posible aproximar algunas ideas que, por lo menos, contribuyan a ordenar hallazgos y puntos de partida que empiezan a repetirse con grupos de diferente composición y en escenarios diversos, por así decirlo, como confirmación de las intuiciones básicas a las cuales me referí al principio y que hoy, por lo menos en mi caso, han pasado a convertirse en premisas que me permiten diseñar cada taller y aproximarme a cada grupo:

El valor de la oralidad

El primer paso es poder contar lo que nos sucede, la manera, por ejemplo, como esta mañana llegamos a este recinto, las cosas que nos gustan, nuestras rutinas, de tal manera que resulten interesantes para los demás. Siempre cito a en mis talleres la idea expresada por Hitchcock a Truffaut, en su deliciosa conversación sobre el cine⁷, de que un drama es una vida cualquiera a la cual se le han quitado las partes aburridas. Solo que las vidas comunes y corrientes, en su forma más pura, suelen no caber en la palabra escrita hasta que no han sido transformadas por la magia de la narración y eso es precisamente lo que logra el relato oral: seleccio-



Max Ernst

nar lo verdaderamente emocionante, re-enfocar lo aburrido para que resulte interesante, hacer de cada uno de nosotros protagonista de una historia que vale la pena contar.

La palabra hablada contiene el doble poder de la imagen lingüística y la significación gestual. En su origen, la narración tiene que ver con la manera como nos expresamos mucho más que con las ideas que tenemos o

7. *El cine según Hitchcock*, Truffaut, François, Alianza Editorial, 1966.

los pensamientos que hemos logrado articular. Con frecuencia he encontrado que la mejor manera para romper el hielo y disponer a un grupo al trabajo es lograr que aquellos que tienen mayor facilidad para la palabra desplieguen su encanto y se apropien del espacio con sus historias y su locuacidad, en la medida en que contribuyen a la creación del ambiente propicio para que los otros, más tímidos, vayan localizando su propio lugar. Incluso es posible que alguien no se atreva a enfrentar al grupo completo, pero en los núcleos pequeños, con otros dos o tres, a los cuales generalmente busca porque le generan algún tipo de confianza, resulte prolífico en su imaginación y haga aportes verdaderamente sorprendentes.

Lo importante aquí es que la narración oral coloca muy rápidamente la medida de ruptura con lo convencional, pero, ante todo, es un recurso que está al alcance de cualquiera, incluso del más tímido y retraído. Continuamente invito a las personas con quienes trabajo a que, en ciertos momentos, no escriban, a que no fijen en la palabra escrita lo que bulle complejo y lleno de matices en su imaginación, de tal manera que al verse obligados a ponerlo en palabras tengan que echar mano de todos los recursos expresivos de que disponen. Así van encontrándose con su propia capacidad narrativa y empiezan a liberar las compuertas de su imaginación, estableciendo un puente directo entre la generación de imágenes y su materialización.

La importancia del trabajo en grupo

Crear es un acto solitario, que, como todos los actos solitarios, entraña placeres misteriosos al alcance, solamente, de la mente del propio creador. Pero crear en grupo es un ejercicio de estimulación de la imaginación a partir de la impronta marcada por otras imaginaciones.

Es frecuente encontrar dos posturas radicales y en ocasiones excluyentes frente a la propuesta del grupo creativo: la de quienes no quieren compartir sus fantasías porque consideran que son tan personales que no admiten ningún tipo de socialización y la

de quienes reconocen que el ejercicio de construcción colectiva de historias enriquece notablemente sus posibilidades imaginativas. Y ambas posturas son igualmente sugestivas e interesantes. Sólo que el ejercicio solitario supone tal predisposición y talento para la creación, que probablemente tenga muy poco que ver con la Fantástica como instrumento pedagógico.

La estimulación que la explosión de propuestas que es característica del trabajo en grupo logra sobre la imaginación, por el contrario, suele tener consecuencias sorprendentes y liberadoras, como lo demuestra la aplicación cada vez más generalizada de la técnica de la "lluvia de ideas" en la publicidad. Ahora bien, en el caso de nuestra aventura con narradores no profesionales, normalmente los más retraídos y tímidos encuentran que en este tipo de actividad pueden participar del proceso sin tener que enfrentar una visibilidad que no quieren y los más extrovertidos y ágiles descubren que las ideas de sus compañeros, por insignificantes que parezcan, representan una rica materia prima a partir de la cual soltar las riendas de su fantasía. He asistido a acaloradas discusiones acerca del destino de un personaje o el cierre de una situación y he podido percibir cómo, en la medida en que el grupo adquiere perfil y define un estilo, cada uno de sus integrantes termina por expresar su propia mente para contribuir a la expresión de ese perfil y a la recreación de ese estilo. Lo cierto es que el esfuerzo colectivo por dar vida a algo termina acercando las posiciones y aclarando las propias percepciones, de tal manera que el grupo se convierte en un filtro y un referente que soluciona tensiones, imprime dinamismo al proceso y contribuye a fortalecer el ambiente lúdico que es consustancial al hecho mismo del trabajo creativo.

La exploración de lo no racional

Pero el obstáculo más difícil de sortear, sin duda alguna, es el bloqueo racional, el pánico a decidir sobre qué terrenos ha de discurrir la imaginación, la dificultad para determinar el asunto. Y éste es un problema no solamente para quienes llegan acciden-

talmente al arte de inventar historias: más de una vez hemos escuchado acerca del pavor que suscita en los escritores el fantasma de la hoja en blanco.

En nuestro caso, trabajando con personas comunes y corrientes que no se plantean los dilemas del creador profesional, lo que se juega, normalmente, son factores que van desde el temor a hacer el ridículo hasta la sensación de pérdida de tiempo, pasando por la vergüenza de caer en comportamientos infantiles o el temor a que los demás conozcan intimidades que no se quieren compartir.

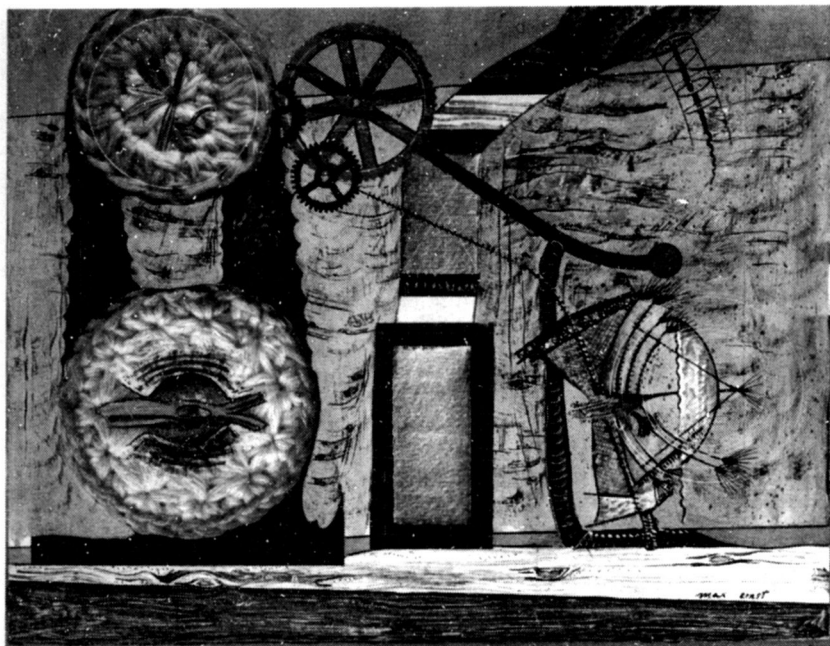
De lo que se trata, sin embargo, es de retar la imaginación y provocar su desbocado galope. Y para ello existen múltiples técnicas, casi todas derivadas del principio surrealista de la escritura automática, que proponen inagotables puntos de partida en función del juego. Porque la exploración fantástica ha de ser divertida, en primer lugar y, en segundo, afortunada y deliciosamente irresponsable.

Si el de la Fantástica es un espacio de libertad nada de lo que sea dicho o imaginado en sus linderos tiene por qué trascender más allá de la voluntad de su autor. Es necesario liberar la mente de todo compromiso con la coherencia para permitirle que acceda a nuevos niveles de coherencia, hay que explorar los subtextos, comprometerse con las rugosidades y las grietas, darle permiso a la exageración y a la distorsión, abrazar las inconsistencias, pero, sobre todo, subvertir toda determinación absoluta, para que el espíritu esté en condiciones de acceder a miradas novedosas que le permitan re-interpretar la realidad.

El principio de la mimesis

El de la Fantástica, si se quiere, es un espacio de indagación permanente del mundo de la vida y de sus relaciones. Contrario a lo que muchos suponen, la razón de ser de la liberación de la imaginación fantástica nada tiene que ver con escapismos vanos ni mucho menos con flojos intentos de negación de la realidad.

Nada de lo que imaginamos es posible al margen de la medida de nuestra propia imaginación, ella, inevitablemente, está dada en nuestros contextos, se alimenta de nuestra historia, utiliza como antenas nuestros cinco sentidos y se nutre de nuestro conocimiento, en pocas palabras, es la extensión maravillosa de la inteligencia que libera nuestro espíritu de la física limitación espaciotemporal.



Max Ernst

Imaginamos nuevos mundos en la medida en que los queremos diferentes al mundo que conocemos. Como naturaleza y como esencia somos la medida del universo.

Toda Fantástica está fundada en un principio de verdad. Proyecta mundos imposibles en la medida de lo posible, explora la vía del extrañamiento para reafirmar lo conocido, disloca, desagrega, distorsiona, extrapola y lleva hasta el nivel mismo del absurdo comportamientos que permanecen inmersos inevitablemente en la naturaleza humana. Actúa, en pocas palabras, como hipérbole elíptica que parte de lo humano conocido para aproximar lo humano deseado.

Al igual que la *mimesis* Aristotélica, la Fantástica sabe que su punto de partida y llegada es el mundo de la vida, la realidad. Por esto no concibe la fantasía como una dimensión que niega esa realidad sino todo

lo contrario, como extensión de lo real en el universo de lo imaginado. En el ámbito de la Fantástica, fantasía y realidad avanzan unidas para convertirse en sensación lúdica, en emoción estética y en conocimiento.

El sentido de la observación

Llego, finalmente, al lugar por donde hubiera querido empezar: la Fantástica no es otra cosa que una ventana para asomarnos al mundo cotidiano, disfrutando el privilegio de poder hacerlo.

Creo que muchos de ustedes estarán de acuerdo conmigo en que no existe placer mayor que el de perder el tiempo viendo pasar el mundo desde la ventanilla de un bus. Viajando por carreteras interminables o sorteando complicadas callejuelas o atestadas autopistas, el encanto, casi siempre privativo de nuestra época feliz de estudiantes, de detallar rostros, inventar situaciones que confieran sentido a los gestos, sorprendernos con los cuerpos, las miradas, los trajes y las actitudes de los transeúntes, corroborar, en fin, la riqueza variopinta de la naturaleza humana sin otra responsabilidad que la de mirar, hasta el cansancio, es un ejercicio que suaviza el complicado embrollo del transporte masivo hoy día, pero que, desde otra perspectiva mucho más enriquecedora, contribuye en buena medida a que conozcamos el mundo que nos correspondió vivir y asimilemos su cultura.

Sólo que, sucede que olvidamos observar, o, como diría Agnes Heller, “vemos pero no registramos”. Lo que es peor, asimilamos al paisaje todo lo que pasa por nuestra mirada.

En un hermoso poema, que hace tiempo extravié y no he podido volver a encontrar, Bertolt Brecht formula un reclamo fundamental: “*Deconfiad de lo cotidiano, descubrid lo insólito en lo habitual*”⁸. Uno de los juegos que más disfrutamos en los talleres de Fantástica, lo he bautizado “La mirada del holandés” y consiste simple y sencillamente en salir a la calle con los ojos del extranjero, de quien no conoce nada y tiene la capacidad de sorprenderse con todo lo que aparentemente conocemos. Este ejer-

cicio condujo a una talentosa jovencita a descubrir, el famoso día de la concha marina en la universidad de Manizales, que todo había sido un complot, que el tal profesor de Fantástica que venía desde Bogotá nunca había llegado realmente, sino que, en su lugar, un extraterrestre infiltrado había seducido al grupo del cual ella formaba parte, haciéndolos, incluso, asomar sus fosas nasales a una poderosa cámara de olores en forma de concha marina, para, por esa vía, hacer una radiografía de sus cerebros. La razón de ser de esta trama interplanetaria era clara: se trataba de raptar a los más imaginativos en el transcurso del almuerzo, para lo cual el profesor impostor se había inventado un tal ejercicio que los diseminó obligándolos a recorrer solos la ciudad mirándolo todo con ojos de extraterrestres... o de holandeses, que para el caso fue lo mismo, pues, efectivamente, a las dos de la tarde, hubo tres compañeros que nunca pudieron llegar.

Y bien, basta por ahora de esta evocación amorosa de los infinitos senderos que se bifurcan en el jardín de la Fantástica. He querido aprovechar esta oportunidad para hacer un sencillo homenaje a esos cientos de jovencitos y jovencitas y a los no tantos adultos hombres y mujeres que me han permitido el privilegio de asomarme a sus mundos de maravilla y disfrutar con sus creaciones encantadoras. Todos ellos han modelado mi alma y fortalecido mi imaginación. De un tiempo a esta parte no sólo me acompañan mis propias fantasías, sino que, cuando me canso de ellas, puedo echar mano de otras fantasías ajenas, cuyo nacimiento he acompañado y, por consiguiente, como sucede con cualquier partero que se respete, de alguna manera también las considero mis hijas.

Una última idea: creo, para resumir todo lo anterior en una sola y sencilla frase de ocho palabras, que la Fantástica no es otra cosa que el uso total de la palabra para todos.

8. *La canción de la excepción y la regla*, Bertolt Brecht, sin referencia editorial.

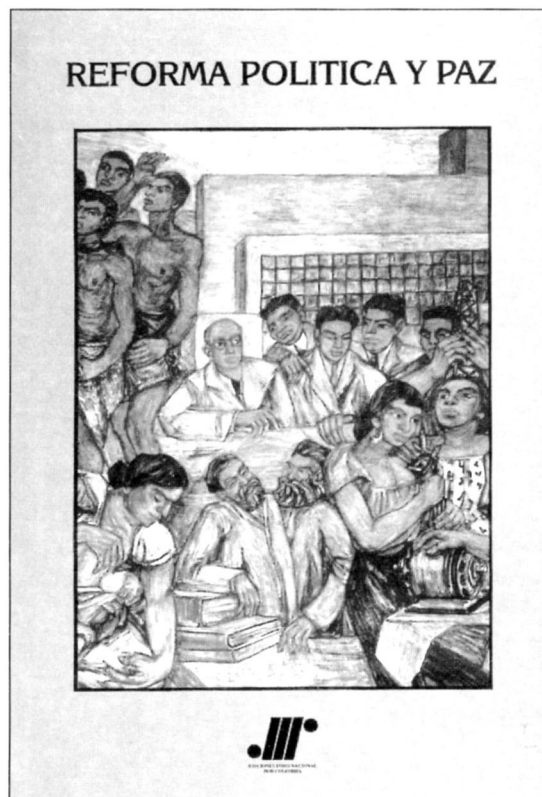
Reforma Política y Paz

¿Es necesaria una Reforma Política?

La propuesta gubernamental

Los partidos frente a la Reforma

Las bases de una Reforma
Política Democrática



Una publicación conjunta del:

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI– de la Universidad Nacional, la Carrera de Ciencia Política de la U. Nacional, FESCOL, Viva la Ciudadanía, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.



Ediciones Foro Nacional por Colombia

De venta en las principales librerías del país
Informes: Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 283 59 82 - 283 60 45



PLURAL
CORPORACION
CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES

Armas contra la guerra

De la Constitución del 91
a la Democracia del siglo XXI



VENTAS E INFORMES:

Cra. 5 No. 70A-56 Of. 302 Teléfonos: 545 77 15 - 235 89 59 Fax: 545 77 12
Santafé de Bogotá, Colombia. E-mail: plural@cable.net.co