



## UNA REVISIÓN TEORÉTICA A LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO FUNCIONAL\*

JOHN DE LOS RÍOS  
Sociólogo, Universidad de Nariño

El presente trabajo desarrolla una reflexión crítica del proceso descentralista iniciado aproximadamente hace veinticinco años, y que fue presentado e instaurado como flamante estrategia socio política del Estado frente al subdesarrollo de la región, y como efecto de las transformaciones mundiales en lo político, económico y cultural (...). La modernización de la función pública en los distintos niveles de la administración oficial junto a reformas en la relación Estado - ciudadanos y la participación que han intentado mostrar un Estado incluyente, democrático y progresista en las funciones y decisiones de lo público, se desplegaron como objetivos cruciales del proceso<sup>1</sup>. Desarrollados los preceptos

descentralistas, estos no sólo resultaron ser una quimera respecto de sus implicaciones, sino que por sobre todo se erigieron como portentosos mecanismos de relegitimación de las estructuras de poder oficiales de dominación institucional y de control social a favor del statu quo, además de acentuar las deficiencias del centralismo político y reproducir las subculturas del atraso que imperan en América latina.

Este ensayo, no explora los hechos de la descentralización<sup>2</sup> en sí, sino que de por sí revela el contenido conceptual y sustantivo de los vacíos e incoherencias endógenas de los dos objetivos en su marco de fundamentación y en su pragmática socio política<sup>3</sup>. Al lector le será fácil concluir

\* Este artículo es un resumen de una ponencia (Galimatías político institucionales de Desarrollo) presentada en el IV Seminario latinoamericano de la red UREL sobre Desarrollo Regional, realizado en Pasto - Colombia en 1999.

1. A partir de la revisión bibliográfica, se ha tipificado alrededor de una docena de objetivos. Para el Estado y la política pública orientada socialmente, la búsqueda del Bienestar colectivo se apoya en dos estrategias: La Participación social y la Modernización del Estado. Junto a otras, fueron asumidas como objetivos esenciales autónomos por la Dz. En el presente trabajo se han escogido como eje de estudio estos dos objetivos.
2. En el presente ensayo, se utilizará la abreviatura Dz como convención gramatical, par decir Descentralización.
3. La Dz es un discurso teórico, político y una praxis de sujetos con roles de poder en un juego político en espacios institucionales inmediatos. Se ha clarificado que el análisis de la intención conceptual y el alcance práctico (sociológico) del discurso -saber- descentralista conduciría a cualificar o falsear conceptualmente, desde lo local, dicho saber, así como sus efectos instrumentales.

posibles alternativas que desde la dimensión territorial y la perspectiva social resultan pertinentes conceptual o políticamente al tema y que como preocupación no sólo involucra a los gobernantes sino también a la academia en una visión multi y meta paradigmática de estrategias para el desarrollo.

La crisis del sistema fordista de producción y el fin de la era neokeynesiana a mediados de los 70s en los países industrializados, originó un nuevo modelo de acumulación del capital que promovió entre sus estrategias la descentralización del Estado, la desconcentración de funciones públicas, la autonomía regional - local, la modernización, entre otras. Se redefinieron los Estados Nacionales (liberación, desregulación, privatización, etc.) derivando prelación a lo regional - provincial - local. El centralismo aparece culpable de la deslegitimidad del Estado, de la distancia entre gobernantes y gobernados, del atraso y subdesarrollo regional y local, de generador de marginalidad de las mayorías nacionales, de la corrupción estatal y de la degradación de la convivencia social<sup>4</sup>.

La estrategia opuesta al centralismo pretendió desaparecer los trastornos que éste "originó", pero igual compone también una génesis y orientación central - vertical en su concepción y ejecución y por ende defectuosa, homogenizante y restrictiva con la realidad social donde entró a operar, que superficialmente contribuye a resolver los problemas de orden social, demográfico, ambiental, económicos y políticos. Las respuestas que asume el Estado descentralista,

se han canalizado no sin antes -o al mismo tiempo- a través del "Desarrollo Institucional", es decir, funcionamiento y administración burocráticos de la política pública. Se debe resaltar que existen gobiernos locales pero no Estados municipales. La Dz de entrada choca -entre otros fenómenos como el clientelismo y la resistencia al cambio- con la diferenciación espacial local de la administración y funcionamiento del Estado, por lo que ésta profundiza dichas desigualdades de la institucionalidad municipal. La diferenciación institucional "convive" con la pobreza y marginalidad social como efectos del modelo de desarrollo excluyente, acentuados por las políticas públicas rígidas, fragmentales y sin coherencia técnica, efectos del centralismo político administrativo, el inmediateismo y de las distancias entre el Estado y la sociedad civil.

La visión de Estado en la Dz careció de un referente territorial de la realidad tal cual existe y regenera<sup>5</sup> y por ende su corto alcance. Al tiempo, otras condiciones locales permanecen iguales a pesar de la intención objetiva de la Dz de modificarlas (por ejemplo, las prácticas políticas nocivas). No obstante, la Dz es concebida y desarrolla un enfoque normativo sin dificultades sociales, políticas, económicas y culturales.

La fragmentación de las estructuras de gobierno y los diferentes modos de Dz, "ha generado una multiplicación de intereses y un mayor número de demandas que el sistema político no es capaz de procesar"<sup>6</sup>, lo que degenera a su vez, en conflictos de todo tipo y complejidad. Esta realidad conduce

4. Esa fue la propaganda con que se movió la Dz y las antítesis en que se basa.

5. Cultura política, estructura demográfica, organización pública, conflictos sociales (...), potencialidades, servicios, modus vivendi, modos de producción, niveles de escolaridad, etc.

6. CALDERÓN, Fernando. Gobernabilidad, competitividad e integración social. Revista Foro No. 29. Bogotá, 1996.

a repensar la Dz en sí. “El proceso de desarrollo latinoamericano y en especial el colombiano, ha configurado por lo menos dos escenarios que retan la legitimidad del Estado desde la perspectiva socio espacial: regiones con mayores concentraciones de pobreza (desequilibrios regionales en el conjunto nacional) y las regiones de frontera. En ambas los conflictos sociales han sido motivados principalmente por desequilibrios y/o contradicciones económicas, sociales y políticas (concentración de la propiedad rural, concentración territorial del ingreso, monopolio tradicional de la representación política, escasa presencia del Estado y los servicios públicos, etc.), los que profundizan los desajustes derivados del modelo de desarrollo, el cual en términos sectoriales y espaciales ha sido industrial - urbano, privilegiando estos aspectos de la realidad en desmedro de los demás”<sup>7</sup>.

El planteamiento vertical desde el Estado de la política descentralista estaría mediado por concepciones e instrumentos de discreción pública pero de estabilidad con las estructuras estatales y no a favor de las integralidades sociales, y sólo recompuso los roles y funciones entre los entes territoriales, sujetos políticos e instituciones, pero sin otorgarles categoría como sujetos políticos para el desarrollo. La apertura democrática, en esta reestructuración, que pretendería a través de canales de participación, posibilitar y canalizar la expresión de la sociedad civil para identificar su problemática social y contribuir a la gestión

de su propio desarrollo (solucionática) a través de sus propias formas organizativas, sólo pretendió -y pretende- menguar el desorden social manifestado en paros, movimientos, tomas y marchas cívicas, al descentralizar la responsabilidad oficial. En el nuevo escenario, elementos como la planeación, la participación, la concertación y la evaluación referidos a la acción - relación entre el Estado y la sociedad se vuelven conceptos - paradigmas indispensables en todo ideal local - regional<sup>8</sup>. La Dz fomenta la operación comunitaria pero no la definición democrática de la política municipalista y cuando más ha llegado a propiciar una participación consultiva<sup>9</sup>. El reconocimiento decisonal sólo ha sido posible a través del coyuntural y efímero acto electoral, en líneas generales, hacia la legitimación de las estructuras de poder, que no facilitan oportunidades de desarrollo social renovado, relacionadas con la propiedad, el ingreso, el desarrollo inequitativo, la distribución -o acceso- social del conocimiento, etc.

El modelo y método de la planeación, gestión, participación y evaluación de la acción pública debería superar su condición rígida, sectorial, normativa e indicativa, donde los sujetos sociales dejen de ser meramente consumidores de políticas públicas elaboradas por tecnócratas y con amplias inconsistencias entre su concepción y ejecución, excluyente de grupos sociales en la formulación, la planeación y los beneficios que surte la misma. La planificación debe incluir el desorden, el caos, la histo-

- 
7. FAJARDO, Darío. Regiones y sociedad nacional. Reforma del Estado colombiano. Controversia No. 151. Bogotá, 1988.
  8. “El modelo de desarrollo local entra en las coordenadas de orientación global: localizado, descentralizado, participativo, concertado, autónomo y autoafirmativo”. VALLEJO MEJÍA, César. Cuadernos de Agroindustria No. 28. Bogotá, 1992, p. 19.
  9. Los mecanismos constitucionales de participación social, son meramente instrumentos de adecuación del statu quo. Del ejercicio ciudadano escapa por ejemplo, el control político.

ria, el conflicto, el sistema de valores, la heterogeneidad, etc. Y como la Dz es territorialización, el “locus” debería primar sobre el “focus”. La coherencia para la Dz y el locus, está en que los problemas no son unidimensionales, homogéneos sino polifacéticos, integrales, dinámicos, fractales.

Desarrollo institucional y Democracia apuntaron -y simulan- a mitigar los efectos (manifestaciones) negativos de las desigualdades sociales o, reducir los efectos perversos de tales desigualdades sobre la convivencia social<sup>10</sup>. A esto hay que añadir las respuestas remediales finales a los deterioros del medio ambiente -las tasas compensatorias, por ejemplo- y la fragmentación a las identidades culturales locales o regionales. La Dz por consiguiente no apunta a resolver las condicionantes estructurales de la marginalidad social y la exclusión económica y cultural del sistema porque precisamente, ella es la estrategia bandera de la nueva lógica entre Estado y sociedad así como la revalorización del capital<sup>11</sup>. Ambos cambios conllevan modificaciones también en la matriz socio-política superior, es decir, en el régimen político sin modificar la distribución real del poder y los mecanismos de acceso al mismo. Igual-

mente se subestima los conflictos de poder al interior del Estado, en la sociedad y entre los dos.

## GALIMATÍAS POLÍTICO DE DESARROLLO

Las disfunciones del desarrollo se asocian con disfunciones de lo estatal municipal y un sin número de disfunciones sociales (no exactamente necesidades o carencias). La política social para la pobreza -focalizada-, sugiere que son los pobres los que tienen que cambiar, por sus características y no lo estructural del sistema, ateniéndose al bienestar y al desarrollo social. Esta política residual periférica no se aproxima ni en broma al debate sobre los problemas sociales, si no que mantiene la desigualdad social y oculta la crisis de legitimidad institucional del Estado. La acción de éste frente al problema, resulta ser un mero enfoque marginal en la misma sociedad de la gestión social.

Es precisamente a estos condicionamientos y/o suposiciones alrededor de la acción estatal, lo que se ha denominado “Fetichismo Institucional”<sup>12</sup> y que pretenda -lo institucional- a través de la política pública y los sistemas y métodos de pla-

10. DE MATTOS, Carlos. ¿La Dz, una nueva panacea para el desarrollo local? Cuadernos de Economía No. 14. Bogotá: Universidad Nacional, 1990.
11. “La nueva territorialidad de la política estatal y de los aparatos públicos tiene relación con la nueva dinámica espacial de acumulación del capital privado y la descarga de funciones del Estado... el sistema fordista de producción y el modelo neokeynesiano, el concepto, expectativas y la legitimación de la democracia estaban ligados a la existencia del Estado benefactor. La crisis de ambos modelos y el surgimiento de un nuevo período de acumulación y regulación estatal, requieren de otras prácticas de legitimación a partir de las cuales nace otro concepto, otro paradigma de Estado y Democracia... procesos de modernización del Estado con procesos de democratización del régimen político -en órganos de representación- y ajustes macroeconómicos son de tendencia mundial. Emergen nuevas formas de regulación: Dz, desconcentración, delegación, devolución de responsabilidades y roles entre Estado, sociedad, política y economía; se redefinen las relaciones entre sociedad y Estado y en lo cual lo territorial es el referente principal, lo local es el criterio de administración del gasto público, la financiación del desarrollo, la gestión y administración de servicios públicos”. RESTREPO, Darío. La Dz, mito y potencia. En: Cuadernos de Economía No. 16. Bogotá: Universidad Nacional, 1991, p. 25.
12. “Ninguna reforma administrativa del Estado ni readecuaciones territoriales de sus estructuras internas, pueden por sí solas modificar las situaciones problemáticas que atraviesa la soberanía, la integración social, la política, la economía, etc.” CORAGGIO, José C. Poder local y poder popular. Cuadernos de Clae No. 45. Montevideo, 1988, p. 106.

nificación, menguar los efectos estructurales del subdesarrollo tercermundista. En este sentido, y con respecto a la clase de problemas arriba tipificados, la Dz sólo podría contribuir a moderar los concernientes a la segunda categoría, por lo demás, el estado social de cosas sigue y seguirá siendo más agudo y complejo todavía. La planificación como instrumento de acción no supera la dimensión técnico procedimental (basada o dictaminada en pasos y según prescripciones normativas oficiales para el caso) y sin fundamento en la particularidad de los requerimientos de una planificación sustantiva y orgánica a la municipalidad. Se trata entonces de una planificación basada en el subdesarrollo, sometida a procesos tecnocráticos, levantando planes y programas sectoriales, es decir, enfática en focus, dirigida a limitantes estructuradas en la historia que pretende asistir, atenuar pero no superar las causas que las originan y consolidan.

¿Acaso las actuales circunstancias reclamarán una nueva estrategia relegitimizadora de las estructuras institucionales de poder y los roles e intereses que involucran? Así pasamos nueva y rápidamente de la participación política institucional a la participación política paraestatal de la protesta social, es decir, una evidencia real de la contradicción - tensión entre los elementos de la democracia. Se descentralizó la debilidad institucional del Estado central. La solución no consistiría en revalidar un Estado insatisfactorio sino mejorar - cualificar los principios y directrices políticas que

fundamentan y proyectan al mismo pero en nivel local -gobiernos locales- y el papel de la sociedad en la construcción de proyectos territoriales de desarrollo, más allá de los instrumentales planes remediales de coyuntura. Se pretendería muy bien en una mayor politización de las relaciones entre Estado y ciudadanos, en términos de negociación, ensanchando los espacios públicos de participación orgánica y profundizando el carácter decisional de la misma así como el control político a los gobernantes.

La “Democratización del Poder” público local, a partir de un Estado incluyente y participativo<sup>13</sup>, políticamente responde a las tensiones y conflictos sociales originados en la deficiencia del Estado frente a las demandas sociales básicas y debido a la ausencia de canales de participación política y ciudadana<sup>14</sup>. La democratización llega a ser principio, medio y fin de la gestión local, de la gobernabilidad y la eficacia estatal. Sin embargo, la gestión se democratiza socialmente, pero se concentra políticamente, hecho que repercute en la calidad de la gestión, en los resultados y por último en la calidad de vida local. Pero si se modifica la acción y escenario social de la política, deberían haberse renovado estructuras, métodos y modos de hacer política y gobierno, cambios que de facto no se ocasionan con la Dz. Es precisamente en un orden institucional premoderno, donde ella se implanta, y que la hace precaria. Hasta el momento con el reformismo se asumió que la democracia estaría dada por una forma de organización del Estado excluyendo de su definición el contenido so-

13. Un ideal constitucionalista, formal, nó real (“país real Vs país formal”).

14. Para atenuar la movilización, ganar legitimidad del sistema y estimular la autonomía para la autogestión de servicios e infraestructura, aparecen ofertas y demandas políticas, canales institucionales de expresión, acceso a información, consulta popular, gestión comunitaria, elecciones de gobernantes, nuevas mediaciones, veedurías, etc. como resultado de la presión que ejercieron sobre el sistema político la expresión paraestatal de organizaciones cívicas en paros, movimientos, tomas, etc.



cial del poder que se ejerce bajo las formas públicas (nuevas como la Dz)... en este caso, la democracia consiste en formas de administración (gestión), así como los lugares de representación y participación. La Democracia se medirá por la localización del poder en el espacio institucional más próximo al ciudadano<sup>15</sup>. La participación a excepción de la elección popular de alcaldes, ha llegado a ser consultiva, parcial y de opinión<sup>16</sup>. La participación social como ideología -instrumentalizada- inculca en el individuo un respeto acrítico al orden dado y a los resultados, a las jerarquías, a los imperativos del sistema, que le permite axiológicamente asumir el estado de cosas, sin mayores esperanzas y cuestionamientos. Esa legitimidad social garantiza el proceso técnico de la planeación estratégica, no ideológica y apolítica. Pero la democratización “implica adecuar la acción del Estado a las necesidades comunales, y al ejercicio real de la participación decisoria”<sup>17</sup>. A esto se suma las concepciones y estructuras de poder social configuradas por patrones centralistas, relaciones de parentesco, teocracia local y la tradición nobiliaria o bipartidista de los gobiernos.

En la Dz la intención de la reforma “democratizante” simula que transfiere ma-

yor poder a las estructuras estatales locales. Pero la efectividad de la Dz está condicionada por la composición y los intereses de los grupos sociales dominantes (mayores beneficiarios) en la localidad y de las respectivas estructuras locales de poder<sup>18</sup>. Para facilitar o promover la socialización política de las clases populares -las mayorías sociales- y la equidad social (fines de la Dz), sería necesario articular las prácticas sociales de esas colectividades en torno a un “interés general local expresado en un proyecto político. El error estructural de la Dz para este punto de análisis, fue partir del supuesto de armonía social local, cuestión más difícil en lo político por la diversidad de valores, intereses, posiciones ideológicas, la existencia de diversas propuestas, opciones, liderazgos, conflictos, etc., por lo que es aparente e iluso pensar la armonía, integración social y realización del Proyecto, la permanencia y reivindicación consensual<sup>19</sup> de tal heterogeneidad. El conflicto disfuncional dificulta el desarrollo. Y la Dz lo fortalece. El consenso promulgado resulta ser parcial, coyuntural, sectario, clientelar; los intereses preservan los sustentos del poder, intereses que no son iguales al interés general e incluso, foráneos y/o particulares<sup>20</sup>, filtrados en el Public Choice. El planteamiento

15. Orientados instrumentalmente, para gestionar soluciones a prioridades populares. El actor que se convoca social y políticamente desde la Dz -o sea desde el planteamiento oficial- es interlocutor o facilitador, tutelado y controlado por el Estado, siguiendo los esquemas que éste le traza. Reproduce modelos de mediación de los partidos políticos, manipulado por intereses y situaciones contradictorias entre Estado y la sociedad; en síntesis, un reconocimiento, participación y organización cívico sociales que no contradiga al Estado y el statu quo.
16. La consulta popular por ejemplo, prohíbe someter a consulta más de lo que permite, y en especial, lo crucial y definitivo para la vida local.
17. LÓPEZ DE MESA, Beatriz. La política social en el marco de la Dz. Congreso Nacional de Trabajo Social. Bucaramanga: UIS, 1988.
18. DE MATTOS, Carlos. Op. cit. (1990).
19. El “Teorema de la imposibilidad de Arrow” y la Democracia, demuestra que en ausencia de una unanimidad plena y bajo hipótesis que parezcan razonables, el interés colectivo no puede existir: 1) con respecto a las preferencias de los ciudadanos y 2) con respecto a la escala social de preferencias. ARROW, Kenneth. Valores individuales y valores sociales. Teoría de la democracia una aproximación económica. Barcelona: Antoni Casahuga, 1991.
20. Más allá de una crítica a la ley de la mayoría, los intereses se encubren y confunden con un instrumental proceso racional y estratégico de la planificación social, que surte decisiones técnicas, “óptimas”, “neutras” y apolíticas.

en la Dz, de la democratización del poder no pasa de ser una apariencia para que la ciudadanía solucione las demandas sociales publicas. Las ciudadanía política y social deben ser no sólo consumidoras de políticas públicas, sino que ejerzan su definición y la correspondiente toma de decisiones que involucra<sup>21</sup> el desarrollo. La marginación de los actores plurales o mayoritarios en el proceso de la Dz, negando una evidencia y significancia en la acción social local, en las condiciones de una democratización formal, delegativa y consultiva - expresiva, conduce a la percepción social de considerar que el trabajo en obras comunales por ejemplo, es participación, democratización decisoria como expresión pública del desarrollo. Estrategias para solucionar deficiencias comunitarias no es democratización. La actividad de las juntas comunales o vecinales por ejemplo, no tiene ningún tipo de autonomía (valga decirlo), porque no pasan de ser derechos de petición que constitucionalmente puede ejercer cualquier ciudadano. Pero derechos y deberes deberían influyentemente ejercerse en los niveles decisorios, relacionados con el bienestar y lo colectivo. Es decir, el problema de la democracia se interrelaciona con la participación social<sup>22</sup> y estas dos con el bienestar, en la medida en que éste último es la posibilidad dinámica de la convivencia, la satisfacción de necesidades sociales y de las condiciones para participar. Y es más, “un sistema

participativo debe tener dos niveles de expresión: uno en el campo de la pluralidad de las expresiones políticas, y el otro en el reconocimiento social de la pluralidad de concepciones y vías de realización de las necesidades sociales e individuales”<sup>23</sup>.

La redistribución de poder y la revalorización de actores políticos y sociales no incide sobre los aspectos del poder y sus bases locales, y que a su vez requiere -la redistribución- de un receptor-actor “maduro”, organizado y capacitado para las responsabilidades y las atribuciones políticas a partir de la Dz. Esa democracia lejos de ser sustantiva, orgánica y real, no supera el nivel formal y de representación y como ya se indicó, dicha forma de participación ha multiplicado y segregado los intereses y un mayor número de demandas que el sistema político no es capaz de atender. Por lo tanto el significado y ejercicio social del concepto de ciudadanía, en la Dz político funcional, concluyen ser formales y restringidos. Como resultado de esto, la integración social misma se ve amenazada: la convivencia, la continuidad de pautas culturales e institucionales de integración, el procesamiento de conflictos, la decisión social, la efectividad de la política pública, etc. Sin alterarlas, estos patrones de democracia legitiman las estructuras institucionales en doble sentido: el modelo latino de democracia y los órganos oficiales de poder que lo amparan.

21. “La participación orgánica modifica el establecimiento institucional en la medida en que los sujetos portadores de intereses sociales -difusos y colectivos- toman parte o influyen en los criterios y/o adopción de medidas administrativas y políticas locales”. SÁNCHEZ, Morón. La participación del ciudadano en la administración pública. Madrid, 1980.
22. La participación social es un proceso social a través del cual los distintos sectores de la población en función de sus propios intereses y necesidades de grupo, género, etnia, clase, etc., intervienen directamente o por medio de sus representantes u organizaciones en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva”. TORNER, Florentino. El sujeto social y su potenciación socio política. México, 1956.
23. DEBUYST, Fredic. Projecys alternatifs democratie et debelopment. Belgique: Ciaco, 1987, p. 24. 25 Cambios en la organización territorial del Estado para alcanzar -supuestamente- mayores niveles y estados de desarrollo social, democracia, eficiencia, equidad, convivencia e integración sociales.

Así, la Dz difícilmente acierta solventar -o supone enfocar- problemas a través de participación expresivo consultiva comunitaria, ya que el desarrollo depende de injerencias decisionales de Estado y no meramente de lo comunal inmediato, así como sus problemas que no sólo son de vieja data sino que están casi superados en otras regiones del mundo, tales como la intolerancia, las restricciones a la ciudadanía, la exclusión cultural, la pobreza, etc., y que constituyen en el ejemplo latinoamericano, el eje de los conflictos sociales. “La existencia de condiciones de pobreza absoluta, impide el ejercicio efectivo de las libertades públicas, restringe la participación política, es factor de conflicto social y limita la expansión de la actividad productiva. El patrón de acumulación reinante regenera exclusión, bajos niveles de vida en la base de los grupos sociales y regiones e implican obstáculos estructurales al crecimiento, desarrollo y bienestar”<sup>24</sup>. Por consiguiente, la redefinición de funciones públicas de los municipios y de las relaciones entre Estado y Sociedad, sólo trae más ineficiencias y cargas al municipio, sin superar las talanqueras específicas del bienestar societario: condicionamientos estructurales relacionados con las formas de articulación y regulación entre el Estado, la economía y la sociedad.

### **GALIMATÍAS FUNCIONAL DE DESARROLLO**

En las estratagemas descentralistas, el objetivo del “Desarrollo Institucional” (DI)

es una condición inicial y tangente frente a los procesos sociales mencionados. Los fines y estrategias de este propósito<sup>25</sup> parte del presupuesto según el cual “los problemas de marginalidad, pobreza, exclusión y antidemocracia (entre otros, o sus efectos), son resultado de una deficiente y/o errónea organización estatal y de inexactas orientaciones económicas. La salida a estas condiciones críticas consistiría en un óptimo modelo de organización pública y la buena política económica...”<sup>26</sup>. Según este supuesto causal, el cambio normativo institucional puede tener incidencia contundente sobre las situaciones de desigualdad y en el desarrollo, sin modificar las relaciones productivas y de poder en la sociedad y en las estructuras de poder institucionales. La causa de los males sociales sería una “cuestión de formas de organización pública. El régimen descentralizado sería la solución: eficiente y democrática, con una redistribución de funciones y transferencias administrativas y presupuestales entre los órdenes territoriales de organización del Estado”<sup>27</sup>. De acuerdo con esto, el centralismo sería el gran escollo. Pero ni antes ni después de la Dz los municipios latinoamericanos han contado con la capacidad e infraestructura física, económica, técnica, profesional e institucional<sup>28</sup> para generar y adelantar procesos de desarrollo autónomo y endógeno<sup>29</sup>. Los municipios no están diferenciados para asumir por igual estrategias institucionales, porque el desigual desarrollo espacial está sobre la base de la natural heterogeneidad territorial. No po-

26. RESTREPO, Darío. Op. cit.

27. RONDINELLI, D.A. Descentralización territorial power and the state: A critical response. *En*: Development and change, No. 21. Londres, 1990.

28. La preexistencia de la diferenciación espacial del “desarrollo institucional” es incrementada con la Dz y las condiciones de pobreza y crisis social son atendidas con programas institucionales inmediatistas, asistencialistas, subsidiarios, fragmentados temporal y espacialmente.

29. Y un traslado de competencias formales no significa autonomía, cambio estructural de condicionamientos al desarrollo local, o mayor Dz en sí. Tampoco esas reasignaciones modifican ni la concentración de poder, ni las relaciones de dependencia con otros niveles de gobierno.



dríamos hablar que la modernización de la función pública responde inicial y finalmente a las demandas apremiantes de las mayorías. El actual DI tiene prioridad endógena: se basa más en los roles, órganos y procedimientos en la institución y con respecto al equilibrio intrainstitucional del régimen del poder: “El poder -de intereses privados o el de la acción pública- de una forma institucional es un conjunto de relaciones políticas y sociales que se dotan de un aparato institucional en el ejercicio de su dominación ya sea en una forma centralista o descentralista”<sup>30</sup>. Funcionalidad territorial del poder político, que luego se traduce en funcionalidad racional instrumentales de administración - control social.

A este fetichismo institucionalista se suma el hecho de que las decisiones tomadas en la Nación o la región, tienen mayor incidencia sobre el Municipio que las directrices tomadas en y por el mismo. Las políticas sociales se formulan en el ámbito nacional y se ejecutan a nivel local. Entre los dos ámbitos políticos ocurren contradicciones, exclusiones y restricciones. Por consiguiente la articulación que podría haber entre los dos sería formal, mecánica, asimétrica e impositiva. Las características específicas de la localidad prescriben políticas públicas locales particulares territorial y socialmente, basadas en inmediatos contextos sociales de vida. Una salida sería darle territorialmente contenido a la política nacional, o regionalizar la administración de la política pública: sin lugar a dudas, la Autonomía política constituye la mejor solución.

La descentralización desplaza los objetivos de respuesta a las necesidades de los gobernados por los objetivos de servicio a las necesidades de un planteamiento institucional. Pero al unísono las instituciones con limitantes y problemas internos, están atravesadas por las contradicciones de la sociedad en que se circunscriben, por lo que la Dz sucumbe de entrada. Para la clase dirigente lo importante es robustecer las estructuras de poder en la intermediación con funcionarios y políticos, y no la finalidad para la que existen, es decir los imperativos sociales frente a la realidad. El DI se autolegitima: mantiene el poder institucional y alimenta las razones de mantenerse de las instituciones del subdesarrollo.

El sofisma Institucional<sup>31</sup> se desvela cuando se comprende que la pretensión privada del capital de ampliar los espacios de valor, la extensión y transnacionalización del mismo, requiere de permeabilidad de las políticas y funciones públicas (como por ejemplo el desarrollo institucional) a las señales de los mercados (ofertas, recursos naturales, agentes económicos, etc.) localmente. Con ello también se incorporan criterios económicos -mas NO gerenciales- de la empresa privada a las instituciones públicas para su despliegue (costo eficiencia, costo beneficio, tasa de retorno, etc.). Este patrón<sup>32</sup> se extiende al asunto del bienestar social a la hora de financiar las políticas públicas que demanda el desarrollo. Por ello la congruencia de la concepción capitalista-territorial del desarrollo<sup>33</sup> y del Estado descentralizado, autónomo, eficiente,

30. RESTREPO, Darío. Op. cit.

31. DE MATTOS, Carlos. Op. cit. (1990).

32. En esa gestión autoritaria y tecnocrática, la única relevancia de los actores es la de ser, en continuos momentos, ciudadanos clientes o usuarios básicos de un servicio en el mercado de bienes y servicios.

33. Lo necesario, pertinente y decisivo que consiste el Desarrollo, no es solamente un cambio o resignación de funciones públicas, sino cambios orgánicos y sustantivos en la sociedad y en el Estado, desde cada uno de ellos.

etc. En conjunto lo institucional<sup>34</sup> adaptó una progresiva acción racional con arreglo a fines, originaria de lo micro y macro económico en todo el apartaje para con las acciones públicas; la segunda relacionada con manejo de recursos y saberes técnicos. El efecto procedente de dicha tecnocratización política es la despolitización de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos<sup>35</sup>. La gestión y el desempeño están entonces por fuera de las dinámicas políticas. La modernización institucional conduce a la instrumentalización de las decisiones, intereses y actores. Estos últimos son los perjudicados por cuantos representantes y miembros de un colectivo territorial, necesitan de condiciones y elementos políticos para negociar o acordar las soluciones públicas a sus limitantes y dificultades del desarrollo.

En síntesis el DI, no sólo esta permeado por el sistema clientelista, sino que por ningún medio podrá cambiar las causas o determinantes de la pobreza social, la exclusión política, la marginación cultural y el subdesarrollo territorial.

Por lo tanto, el anhelado “Desarrollo Institucional” municipal-regional va más allá de lo legal-administrativo y tecnocrático y debe tomar en consideración tanto las influencias externas, como los procesos internos en el marco de una sociedad multicultural, pluriracial, pluriclasista en la que se operan diversos conflictos, y otros que resaltan la heterogeneidad de los pro-

cesos locales y regionales, es decir un DI con un enfoque social: género, étnico, territorial, cultural, etc. Una concepción homogenizadora del desarrollo niega un real desarrollo institucional local. Por cuanto el desarrollo local (de regencia del “Estado municipal”) involucra sujetos, poderes, roles e intereses, se valora con mayor realismo el papel de los gremios, partidos, organización comunal, formas asociativas, etc., ligados a diferentes intereses en el ámbito de la institucionalidad local.

En últimas, una rectificación de orientación al objetivo de la Modernización institucional estaría dada aquí, por una ruptura del equilibrio de poder, de la participación institucional de los sujetos sociales plurales<sup>36</sup>, y el cambio de las estructuras mediante un cambio de valores y de reglas de acción legitimadas y validadas a través de un proceso social, de voces colectivas portadoras de historicidad.

La importancia e inclusión de aspectos estructurales de la realidad local, sociológicamente entendidos, en los supuestos y fundamentos de la Dz modifican no sólo a los propósitos descentralistas sino también el desarrollo o bienestar como efecto de la contribución y operación de tales propósitos. No obstante, esto no conduciría a una mayor autodeterminación local o nacional. Precisar el significado socio político de la Dz, o sea, los efectos en la orientación y estructura de la sociedad (modernización, legitimación, glocalización, etc.).

34. “El concepto de instituciones abarca no solamente los organismos operativos de poder del Estado, sino todo el conjunto de ideas, creencias, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras, relaciones interpersonales e intergrupales que condicionan el comportamiento de los miembros de una sociedad, estructurándola y caracterizándola en su dinamismo histórico”. VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio. Desarrollo institucional y las relaciones entre sociedad civil y Estado. Cuadernos de Desarrollo Rural No. 34. Bogotá, 1995, p. 47.

35. VELÁSQUEZ, Fabio. Ciudad y participación. Cali: Univalle, 1997.

36. Parte del éxito principal de las instituciones tiene que ver con la existencia de redes de tejido social, de la cultura de la solidaridad, de virtudes cívicas y de una alta estima hacia lo público. Documento Conpes. Promoción a la participación de la comunidad. Bogotá, mayo 5 de 1995.

Y entender que la Dz no apunta a una estimulación autónoma de la organización social local, como condición indispensable para el “desarrollo”.

Queda sin resolver una duda en especial: Si no es la Dz, ni el “elegido popularmente” ni el “Estado local”, ¿cuál es la

teoría, instancia y la estrategia políticas que convierta la identidad local-regional y su dinámica, en una organización real articuladora de un proyecto de cambio?

Un “diálogo de saberes” y el intercambio de utopías, podría orientar dialécticamente la construcción de una respuesta.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARROW, Kenneth. Valores individuales y valores sociales. Teoría de la democracia una aproximación económica. Barcelona: Antoni Casahuga, 1991.
- BOISIER, Sergio. Ensayos sobre Dz y desarrollo regional. Santiago: Ilpes, 1987.
- BORJA, Jordi. Dz y democracia. Buenos Aires: Clacso, 1989.
- CALDERÓN G., Fernando. Gobernabilidad, competitividad e integración social. Revista Foro No. 29. Bogotá, 1996.
- CASTRO, Jaime. Hacia la democracia local. Breviarios colombianos. Bogotá, 1981.
- CLACSO. ¿Qué queda de la representación política? Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- Constitución Política de Colombia 1991.
- CORAGGIO, José C. “Poder local y poder popular”. En: Cuadernos de Claeh No. 45. Montevideo, 1988.
- CORREDOR, Consuelo. Modernismo sin modernidad. Controversia No. 161. Bogotá: Cinep, 1990.
- DEBUYST, Fredic. Projets alternatifs democratie et debelopppment. Belgique: Ciaco, 1987.
- FAJARDO, Darío. Regiones y sociedad nacional. Reforma del Estado colombiano. Controversia No. 151. Bogotá, 1988.
- GONZALES, Ferran. ¿Hacia un nuevo colapso parcial del Estado? Documentos Ocasionales No. 50, Bogotá: Cinep, 1989.
- LEAL, Francisco. Clase política y desarrollo regional. En: Economía colombiana No. 151. Bogotá, 1983.

Ley 134 de 1994. Mecanismos de participación ciudadana. Colombia.

Ley 136 de 1994. Modernización de los municipios. Colombia.

Ley 152 de 1994. Planes de Desarrollo. Colombia.

LÓPEZ DE MESA, Beatriz. La política social en el marco de la Dz. Congreso Nacional de Trabajo Social. Bucaramanga: UIS, 1988.

LOZANO, Fabio. El desarrollo institucional y las relaciones entre sociedad civil y estado. En: Revista de desarrollo rural No. 34. Bogotá, 1995.

PEÑALVA, Susana. Gobierno y democracia local en América Latina. Buenos Aires: CEUR, 1987.

RONDINELLI, D.A. Descentralización territorial power and the state: A critical response. En: Development and change, No. 21. Londres, 1990.

SÁNCHEZ, Morón. La participación del ciudadano en la administración pública. Madrid, 1980.

SANTANA, Pedro. Legitimidad política y descentralización. En: Revista Foro No. 29. Bogotá, 1996.

STHEPAN GONZÁLEZ, Beatriz. Nuevas identidades y ciudadanías. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

TORNER, Florentino. El sujeto social y su potenciación socio política. México, 1956.

VALLEJO MEJÍA, César. Cuadernos de Agroindustria No. 28. Bogotá, 1992.

VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio. Desarrollo institucional y las relaciones entre sociedad civil y Estado. Cuadernos de Desarrollo Rural No. 34. Bogotá, 1995.

VELÁSQUEZ, Fabio. Ciudad y participación. Cali: Univalle, 1997.

Web o Home Page y documentos de: “Riadel”, “Ilpes”, “Flacso”, “Clacso”, “Iepri”, “ESAP”, “Cider”, “CER”, “CES”, “CEUR”, “Ciudad”, “CLAD”, “Fidelso”.

Autor: estultucia@yahoo.com

