

TENDENCIAS  
Revista de la Facultad de Ciencias  
Económicas y Administrativas.  
Vol. III. No.1  
Julio de 2002, páginas 173-193  
Universidad de Nariño

---

**MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL:  
EL CASO DE COLOMBIA Y NARIÑO**

**Armando Patiño<sup>1</sup>**

---

**RESUMEN**

La democracia participativa emerge con mucha fuerza en muchos lugares del planeta para a partir de lo regional y lo local propiciar nuevos escenarios de desarrollo territorial. Los objetivos del trabajo son: sintetizar algunos elementos teóricos en la polémica subyacente a la crisis de los modelos de desarrollo regional; hacer una reflexión crítica en torno a la participación ciudadana; analizar algunos conceptos relacionados con la lógica de la modernidad y la modernización; evaluar el proceso de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta las experiencias latinoamericana y colombiana y, finalmente, evaluar el proceso de modernización del Estado y la descentralización y sus efectos en el Departamento de Nariño, Colombia. El método empleado en el estudio es de carácter deductivo y se basa en la sistematización de la información secundaria sobre la materia. Los resultados muestran que el desarrollo regional sustentado en los dictados del mercado, contribuye a profundizar la brecha social y económica en el país. En las conclusiones se resalta la importancia de la democracia participativa, aunque ésta se ve obstaculizada por la persistencia de vicios políticos como el clientelismo y la corrupción. Se señala que la crisis regional está sustentada en la lógica de un modelo de desarrollo nacional oligopólico y concentrado, que ha proporcionado desde el Estado

---

<sup>1</sup> Economista. Profesor Programa de Economía, Universidad de Nariño. Pasto, Colombia. E-mail: armap-ct@col2.telecom.com.co

una multiplicidad de esquemas de regionalización, contradictorios y descoordinados, que no han permitido superar las difíciles condiciones de vida de la población. Por último, se anota que, si bien la descentralización ha propiciado instrumentos de carácter fiscal, económico y administrativo, el proceso pone mayor énfasis en el paradigma modernizante de más mercado y menos Estado, con lo cual se agravan los problemas sociales.

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización administrativa, modernización, ordenamiento territorial, desarrollo regional, desarrollo local

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo agrupa diferentes temáticas cruciales hoy en la polémica sobre los procesos de desarrollo regional. En primer lugar, se hace breve una reflexión crítica en torno a la participación, mostrando que la problemática del desarrollo regional es más profunda y compleja, sin desconocer la validez que adquiere el impulso del proceso desde esta óptica. Luego se analizan algunos conceptos relacionados con la lógica de la modernidad y la modernización, resaltando el papel fundamental que cumple la resignificación de la solidaridad frente a la crisis. En tercer lugar, se analiza el ordenamiento territorial a la luz de la síntesis de la evolución del concepto de región y de las reformas recientes sobre la materia. Finalmente se analiza el proceso de modernización del Estado y la descentralización, para observar cuáles son las implicaciones de todos estos aspectos en el Departamento de Nariño.

### **1. LA PARTICIPACIÓN**

Antes de responder al interrogante sobre si la participación ha contribuido a democratizar la vida en los municipios del Departamento de Nariño, es conveniente precisar algunos aspectos. Actualmente, ante la crisis de los paradigmas de desarrollo y el predominio del modelo único en el mundo, se reivindica la democracia como una alternativa de reconstitución de los mismos. Desde la perspectiva Habermasiana, la Democracia Comunicacional se ha idealizado y ha establecido un proceso que debe contener las siguientes características: 1) reglas de discusión iguales y simétricas que aseguren a cada uno la posibilidad de suscitar actos de palabra, interrogar y debatir de una

manera abierta; 2) un derecho similar de poner en cuestión los temas previstos de la discusión y 3) un derecho, compartido por todos, de cuestionar las reglas y las formas mismas de los procedimientos discursivos. Este proceso parecería suficiente para democratizar la vida de nuestros municipios. Sin embargo, es preciso señalar que no es suficiente, por cuanto un grupo o una alianza de grupos, que obtiene el monopolio de las significaciones legítimas, puede instaurar un orden político y legal que privilegia solamente una minoría, al establecer relaciones jerárquicas de dominación y desigualdad. Frente a este hecho se suscita un déficit decisional para el ejercicio de la democracia, que reclama de una política de la autonomía, como bien lo ha formulado Castoriadis. Por esta se entendería la lucha política para apropiarse de un segmento del poder instituyente del imaginario radical, con el fin de crear las instituciones y las normas, y establecer las leyes y las prácticas que protegerán y reforzarán la autodeterminación, tanto individual como colectiva (KALIVAS, 2001: 68-96).

En consecuencia, la democracia participativa pretende cuestionar las relaciones de dominación y desigualdad que el modelo único ha exacerbado. Ahora el profesor Carlos Zorro plantea que son indispensables dos tipos de condiciones para el ejercicio de la democracia participativa. En primer lugar, las **condiciones externas** las establece la legitimidad política, para lo cual se recupera el concepto de capital social, planteado por Putnam (VARGAS, 2001: 4y ss) y cuyo énfasis se pone en la confianza y la asociatividad. Además, se requiere un marco político e institucional, de donde se derive la voluntad política para impulsar la participación, espacios institucionales adecuados y libertad de expresión. Y finalmente, las **condiciones internas** requieren de la adopción de sistemas de información para la participación, la capacitación como proceso continuo para la formación individual y colectiva, y todo ello para la concreción de una organización (ZORRO, 1993: 1-3).

El interrogante que surge es hasta donde la concepción propuesta por el profesor, se inscribe en una de los dos propuestas que a escala mundial dominan la polémica sobre la democracia.

Efectivamente, en el Departamento de Nariño ha habido experiencias de participación: con las comunidades indígenas y negras; en la Ciudad de Pasto, en la Alcaldía de Antonio Navarro; y recientemente, retomando la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil). Estas experiencias, en los dos primeros casos, son la expresión de la resistencia social al incremento de la desigualdad y de la exclusión, propias de la dinámica actual del modelo de desarrollo prevaleciente. Y en la de Pasto, por voluntad política del alcalde, que ha impulsado la conformación de un proceso que adolece de información suficiente, capacitación y organización. Este último caso hay que rescatarlo y fortalecerlo. Hacen falta condiciones internas, perturbadas en alguna medida por el influjo clientelista en buena parte del presupuesto, y por las restricciones de la normatividad fiscal vigente, así como por las políticas de ajuste, que afectan notablemente la capacidad de superación del déficit decisional, lo cual requiere de recursos y de condiciones externas diferentes. Si la voluntad política se circunscribe al alcalde, es suficiente con la distribución de unos recursos para la atención de algunas obras.

¿En donde está la capacidad de la administración local y regional para empezar a minimizar los efectos perversos sobre el creciente desempleo en la ciudad, el aumento de la pobreza, la inseguridad, la violencia, el desplazamiento forzoso, la exclusión social y la inestabilidad política y social?. La concepción sobre la democracia directa y participativa no requiere de otro enfoque de lo regional y local, distante del modelo dominante, que transfiere la responsabilidad de enfrentar estos problemas y concentra sus políticas en el incremento de las exportaciones y el ajuste fiscal, mientras las condiciones de vida de nuestras poblaciones se sumergen en el narcotráfico, la violencia armada y la pobreza. ¿No es la reconstrucción del imaginario social, violentado por el ejercicio de esas políticas dominantes, un aspecto crucial que supera la nominación de condiciones y reclaman la recuperación de una parte del poder instituyente del imaginario radical, para el ejercicio de una política de la autonomía desde lo regional y lo local?. ¿No es ese un paradigma alternativo frente al paradigma centrado en lo global y los beneficios para el gran capital, mientras nuestra población tiene la condición de simple y pobre espectadora de un imaginario, sustentado en una lógica de mercado, carente de coherencia social y territorial?.

## **2. LA MODERNIZACIÓN Y LAS NUEVAS ALTERNATIVAS.**

Varias consideraciones podrían suscitarse, pero de fondo una, estrechamente asociada a los planteamientos anteriores, concierne a que el problema del desarrollo regional, como lo había planteado recientemente Boisier (2001: 15), se circunscribe a la adopción de un proyecto político de desarrollo para un territorio colectivo, concertado y consensuado. Y es aquí donde conviene establecer la ruptura con aquellas concepciones que inscriben el desarrollo y el territorio dentro de una lógica de fragmentación y desintegración (PRADILLA, 1996: 1). De una parte, porque el desarrollo se circunscribe hoy a la lógica de la modernización, con énfasis en un paradigma "desinstitucionalizado" y orientado por los criterios del mercado. El propio concepto es cuestionado, en cuanto a que el desarrollo es occidentalización y modernización de sociedades tradicionales, premodernas, con la consecuente destrucción de sus cosmovisiones y de sus relaciones con el medio ambiente, así como de la prevalencia de la solidaridad y de la actividad grupal, antes que individual, etc. Y de otra parte, porque territorio es definido bajo el concepto de propiedad, que en la propia lógica de la modernidad emerge como apropiación y colonización del espacio por los más fuertes; la lógica sistémico-compleja de las sociedades tradicionales es sustituida por el concepto de tierra.

De ahí entonces que en las actuales condiciones de predominio de un solo modelo, surja la "discusión sobre el papel del derecho de propiedad en el proceso de transformación del territorio y de construcción de nuestras ciudades" (MALDONADO, 2001b: 16). No es un debate técnico, sino esencialmente ético y político. Se encuentra en jaque la conceptualización del desarrollo, las bases filosóficas, éticas y políticas del mismo. Implicaría esto no una concepción inspirada en los países desarrollados, sino de producir una alternativa propia, de quien no se dirige a ninguna parte, para fortalecer formas de vida locales y regionales. Esta aseveración puede tener varias implicaciones. Se podría por ejemplo resignificar las nociones de lo público, propias de lo moderno y lo tradicional, por una noción de lo público como

"... ligado al bienestar común, al interés compartido, a la comunidad en tanto espacio creador de solidaridades, de formas de pro-

tección social y de identidades ligadas a un territorio específico" (MALDONADO, 2000).

Podría suponer también la incorporación del principio de solidaridad en el derecho de propiedad o respecto de la propia competencia, la prevalencia de la dignidad humana sobre cualquier otra forma de enunciación de los derechos, y la necesidad de constituir nuevas relaciones con la naturaleza, que reconozcan su carácter de sustento de vida (MALDONADO, 2001a: 25).

Significaría romper con el énfasis economicista de algunas concepciones del desarrollo y propiciar la interacción de un conjunto de dimensiones, entre las cuales lo cultural y lo social deben resignificarse y jugar un rol fundamental. No habría un modelo único, sino la multiplicidad de modelos y proyectos de región y territorio, insertos en la acción colectiva, concertada e interactiva, que resistan a la crisis mundial contemporánea, propia de la globalización, la privatización, la descentralización con criterios fiscales, la desregulación, etc.

Desde el punto de vista normativo se han planteado cambios a partir la constitución de 1991 y la ley 388 de 1997, que permiten observar el desarrollo territorial desde una perspectiva política y ética, con el fin de recuperar el sentido de la solidaridad y la responsabilidad para los diferentes actores, especialmente para los propietarios de bienes muebles e inmuebles. La constitución también es concebida desde lo moderno y no reivindica la multiplicidad de sentidos que subyacen en las tradiciones políticas y culturales. Es una concepción híbrida, que refleja las posiciones de diversas fuerzas sociales, las cuales adoptan desde el intervencionismo ortodoxo hasta la libre acción de las fuerzas del mercado. Por ello, en el contexto anteriormente planteado, es conveniente establecer una concepción que le dé sentido a los aspectos diseminados en ella y a la normatividad vigente, para defender algunos logros, que pueden estar amenazados por las reformas recientes, orientadas con criterios desregulacionistas y de mercado.

Así entonces, en la Constitución del 91 se establece la función social de la propiedad, la cual es retomada de su similar de 1936, pero añadiéndole una función ecológica. Se podría asignar también una idea de derecho – deber, para que la propiedad asuma responsabilidades ambientales y sociales deri-

vadas de las consecuencias propiciadas por su accionar económico y financiero. De esta manera se busca compatibilizar el intervencionismo con la responsabilidad social del Estado, aliviando el principio de la ley 388 de distribución de las cargas y beneficios a escala global para la propiedad, evitando generar más segregación socioespacial y desigualdad, en función de la solidaridad territorial en vivienda, preservación del medio natural, construcción de infraestructura o servicios.

Igualmente, la constitución política establece el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público en la aplicación de plusvalías; se pretende que exista la prevalencia del interés colectivo sobre el particular, ante la especulación con los precios del suelo en la adquisición de predios para finalidades colectivas, sin tener en cuenta las finalidades sociales y las cargas correspondientes por la transformación del territorio. Es rescatable también el hecho de propiciar una transición de la legislación civil a la ambiental, incorporando la noción de patrimonio común, el deber de protección para la biodiversidad y el paisaje, así como el principio del derecho de las generaciones futuras al medio ambiente. La patrimonialización es un aspecto fundamental, que transfiere responsabilidades a los particulares y al Estado, con el fin de conservar hoy, para las generaciones futuras, la herencia compartida y derivada del imaginario colectivo, desde el punto de vista ambiental y cultural. Es de hecho la aspiración y el compromiso compartidos por el Estado y los particulares, que generan la transformación de la responsabilidad concreta para la construcción de territorios y ciudades más solidarios, que preserven a los seres humanos y a la naturaleza (MALDONADO, 2000: 3-14).

### **III. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

El ordenamiento territorial en esta reflexión sobre lo regional es ineludible.

" El ordenamiento territorial es pues una condición necesaria más no suficiente y debe ser adecuadamente definida y resuelta para no excluir cualquier aspecto fundamental" (CUERVO, 1999).

En este sentido, ordenar el espacio es asegurar el desarrollo equilibrado del conjunto de regiones que lo componen. Y bajo esta acepción sería conveniente discutir si el ordenamiento territorial debe ser entendido como el sistema de repartición de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles territoriales de gobierno. Y adicionalmente, si esta definición satisface y está a la altura de las necesidades contemporáneas del país.

Si el ordenamiento territorial pretende asegurar el desarrollo equilibrado del conjunto de regiones que lo componen, se hace imprescindible al menos un análisis histórico de la dinámica territorial y de los nexos entre desarrollo y modernización.

Antes de hacer el análisis pertinente es conveniente plantear la definición de lo regional, la cual ha estado sujeta, obviamente, a múltiples interpretaciones. Región viene de regio, cuya raíz "reg" implica dominio como rey, regir y régimen. Evidencia la necesidad de dominio y administración. Pero ¿cuál es el nexo con el proceso de modernización?. La conquista y el colonialismo exigió el dominio del territorio a través de los virreinos y de la provincia en sus áreas periféricas. En esta última, la ciudad se erige como centro de poder para "asegurar la presencia de la cultura europea", garantizando el dominio sobre el territorio con dispositivos militares y políticos. La dominación española desintegra y extermina a las sociedades tradicionales, las cuales ritualizaban sus nexos con el territorio, considerado como naturaleza. Occidente, con su lógica centrada en el poder, comienza con la desestructuración sistémica de sociedades tradicionales (LATOUCHE, 1989).

En la época de independencia y de emergencia de la sociedad criolla, aparecen dos corrientes en torno a la problemática regional: la unitaria y la secesionista. La desaparición de la dominación española planteó la necesidad de la reconfiguración territorial del poder. En toda Latinoamérica se reivindicó la autonomía, el federalismo, sin negar el principio básico de la nacionalidad, o se impuso la imagen nacional de región (Uruguay, Paraguay, Centroamérica y Bolivia).

A finales del siglo XIX aparece la concepción natural-culturalista, producto de la ruralización de las ciudades (naturalismo) y de la búsqueda local de la



identidad propia (culturalismo). Se estableció así una bipolaridad en torno a la influencia de las élites rurales y ciudadinas, urbanizándose mas las primeras e integrándose al juego de las segundas.

El proceso de industrialización y la creciente centralización de un modelo de desarrollo territorial concentrado y oligopólico origina dos concepciones adicionales: región polar y región homogénea. La primera es funcional a la emergencia de la teoría de los polos de desarrollo durante la época. Las unidades motrices y los polos de desarrollo proliferaron en la teoría, pero en la realidad la dinámica de centralización en el triángulo de oro continuó en Colombia. La segunda, la región homogénea, se originó en las corporaciones regionales. También se expresa en la delimitación de regiones problema, en la Alianza para el Progreso, en el P.N.R., en la Red de Solidaridad, en las Mesas de Concertación, en la asignación del situado fiscal y, en los años ochenta, en la adopción de diferentes fórmulas para la asignación del gasto social, experiencias todas orientadas por la lógica del Estado del Bienestar.

La crisis mundial del capitalismo busca su salida, en la actualidad, en el nuevo modelo de modernización, sustentado en la apertura y en el mercado como regulador de todos los procesos, dando como resultado el inicio del desmonte del Estado del bienestar. De acuerdo con la Constitución de 1991 lo local y lo regional asumen mayores responsabilidades en la promoción del desarrollo económico. Entre 1990-1994 no existió un claro acompañamiento del Estado y desde 1994 hasta hoy se han ideado diversas formas de apoyo y acompañamiento, respetando el paradigma prevaleciente y su lógica de no intervención (Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología, Consejos Departamentales y Urbanos de Competitividad, y toda una variada gama de iniciativas sectoriales del SENA, Mintrabajo, Minagricultura, Red de Solidaridad y Plante).

Todo esto ha generado una gran cantidad de esquemas de regionalización y descentralización, sin una mirada de conjunto y sin preguntarse si están prestando algún servicio al desarrollo endógeno de capacidades locales regionales (CUERVO, 2000: 8), y más aún, si hay un cuestionamiento y redireccionamiento de la modernización sobre el territorio.

La ley de ordenamiento territorial establece, en la primera parte, unos criterios básicos, mientras que en la segunda, el desarrollo específico de cada una de las fórmulas propuestas (CUERVO, 1999: 4). De esta manera se asumen los Municipios y Departamentos como parte de la cima de la pirámide y se admiten agrupaciones departamentales, o divisiones territoriales, como la Provincia y las Areas Metropolitanas. Se concibe así una gama relativamente amplia de opciones abiertas a las iniciativas de agentes locales y regionales.

El sistema puede originar algunas dificultades, como una mayor entropía ante la multiplicación de actores, competencias e interrelaciones. Ante estas circunstancias, las Entidades Territoriales existentes (Departamentos y Municipios) pueden asumir mecanismos para generar economías de escala e impulsar el desarrollo económico y social, sin complicar más el sistema territorial.

Sería conveniente revisar el conjunto de disposiciones, decretos e instancias, provenientes de las directrices sectoriales, que terminan complicando los Gobiernos Territoriales. Sería conveniente reivindicar la construcción de sistemas de compensación regional en el campo del desarrollo económico (infraestructura para la generación de empleo, ingresos y productividad regionales). La adopción de políticas integrales para las áreas de colonización, donde hay una profunda deslegitimación del Estado, parece ser otro vacío importante de la ley a subsanar (CUERVO, 1999: 4-7).

Quizás lo más importante en la reflexión es que la ley deja un conjunto de aspectos que a la larga la pueden tornar ineficaz e inoperante. Efectivamente, del análisis de la dinámica histórica y estructural se deriva una lógica incoherente de la modernización respecto del territorio, especialmente con las sociedades tradicionales. El país ha visto crecer la ilegitimidad del Estado en zonas campesinas, donde las economías tradicionales han sido arrinconadas hacia tierras improductivas, de ladera o de frontera, sin posibilidades de resistir a la competencia hoy globalizada. Como se discutió en Qatar, los países desarrollados asignan subsidios multimillonarios en dólares, sin que nuestros Estados hayan todavía reparado sobre sus políticas centradas en la lógica del mercado, los acuerdos sectoriales de competitividad, o la mayor responsabilidad de las regiones en desarrollo económico e incluso social, sin contar con

los recursos, las capacidades de gestión y los instrumentos indispensables para realizarlo.

Si a nivel rural hay tempestad, que ilegítima y genera narcotráfico y violencia, a nivel urbano la acción de la modernización no escampa. Desde sus orígenes, la modernización tardía se convirtió fundamentalmente en un problema de baja productividad y desempleo. La especialización empobrecedora en la exportación de materias primas y en la industria de bienes de consumo, no permitió - en la base del proceso-, la vinculación de una amplia capa de la población, expulsada del sector tradicional, a actividades productivas modernas (SUNKEL, 1990: 41-42). La población informal de las grandes ciudades y de las áreas periféricas es el resultado de ello. Las políticas recientemente construidas suponen que la transparencia y el mercado externo, son suficientes para resolver el problema del subempleo. Sobre lo primero cabe al menos la duda. Las exportaciones se han incrementado, la gestión internacional se ha acentuado, pero el empleo calificado que demandan las primeras no proviene ni de la periferia, ni de las actividades informales. De aquí se deriva un mayor nivel de pobreza, concentración del ingreso y profundización del desequilibrio económico y social.

El modelo mismo y sus políticas, han acentuado la privatización, la desregulación y, como se ha planteado, el gran capital es el beneficiado, mientras los grupos de menores ingresos son afectados por el desmonte de subsidios y el recorte del gasto social. Paralelamente, privatización, corrupción y clientelismo no parecen contradecirse, sino retroalimentarse, de forma que los grandes negocios van de la mano del fortalecimiento de grupos de presión y de políticos que reproducen la misma estructura de poder, con los mismos actores. Si a ello se adiciona el crecimiento de la deuda pública (más del 40% del presupuesto nacional), el panorama se torna sombrío para los grupos más desfavorecidos.

#### **IV. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN.**

Esa es la lógica del proceso de modernización que, como lo señala el profesor Daniel Gómez, es el propio Estado y su organización la que se propuso construir una sociedad moderna, generando una serie de paradojas (GÓMEZ, 2001b: 26). Así, en este contexto la sociedad se expresa de forma abigarrada, en términos de intereses políticos, laborales y manifestaciones culturales. Está constituida por

"los grupos sociales, los movimientos, las asociaciones que representan las clases sociales, los grupos de interés, las asociaciones de distinto tipo o indirectamente político, los movimientos de emancipación de los grupos étnicos, de defensa de los derechos civiles, movimientos femeninos, juveniles, ecologistas" (GÓMEZ, 2001b: 31-32).

En una primera fase su expresión y protesta fue condenada y generó una crisis de legitimidad, pero paulatinamente, en particular desde la Constitución de 1991, se han establecido mecanismos de democracia participativa (como se planteó al inicio), en un contexto de mayor autonomía y descentralización regional y local.

Más exactamente, la modernización podría ser interpretada en un campo relacional donde intervienen el Estado, la Sociedad Civil, mediando el mercado y reflejándose sobre la estructuración del territorio. Diversas concepciones sobre el Estado, la Sociedad Civil y el Territorio han emergido durante todo el proceso. En la administración del conflicto territorializado emerge el gobierno regional, buscando salidas en concurrencia con otros niveles del mismo. En igual sentido opera la organización administrativa, con sus recursos económicos, logísticos y técnicos, desplegando toda su capacidad de gestión para elevar su efectividad en la solución de los conflictos (GÓMEZ, 2001a: 1-13). Pero en este contexto, el desmonte del Estado benefactor se entendió como hegemonismo del mercado. Menos Estado y más mercado, fue el error que en el tercer mundo empeoró las condiciones de vida de los grupos más vulnerables. Tal parece ser el mensaje parece entenderse como: si no lo disciplina el mercado que lo discipline el Estado (GÓMEZ, 1998: 26).

En este marco, la descentralización establece objetivos de carácter administrativo, fiscal, económico y político. Desde el punto de vista administrativo, la distribución de responsabilidades entre las esferas del gobierno y la reasignación de funciones entre las instancias territoriales, se establecen con criterios de eficiencia (GOMEZ, 1998: 28)<sup>2</sup>, subsidiariedad y complementariedad. Desde el punto de vista económico se establece el equilibrio entre contratante y contratista; se movilizan recursos hacia lo local, para compartir responsabilidades con la administración municipal en la prestación de los servicios públicos (aprovechando las bondades que reporta la Democracia Participativa), y se establecen mecanismos para compartir el gasto público con agentes del mercado, con criterios de cofinanciación y sostenibilidad. Igualmente se pretende vincular al sector privado, a través de concesiones, para realizar proyectos de infraestructura y servicios, propios del desarrollo local y territorial.

Desde el punto de vista fiscal se aumentó la participación en los ingresos corrientes de la Nación, pero al mismo tiempo se exige la generación de recursos propios (impuestos, tasas, contribuciones), créditos y cofinanciación de los niveles jurisdiccionales. El diagnóstico señala que estamos entre los países más descentralizados, pero que requerimos de mayor esfuerzo fiscal, el cual es muy precario en el contexto internacional y especialmente con relación a los Estados Unidos (DNP, 1998: 29-31).

Desde el punto de vista político se busca recuperar la legitimidad del Estado, acercando más el gobierno y la administración a los ciudadanos; generando mecanismos de control, participación y profundización de la democracia local. Se pretendería así que el Estado se reconstruye mejor desde lo local (GOMEZ, 1998: 28).

El proceso de descentralización distribuye competencias, responsabilidades y recursos entre los distintos niveles del gobierno, a través de la concurrencia, la complementariedad y la subsidiariedad. Así, el nivel nacional concurre para transferir recursos y compartir la financiación en forma decreciente, así como para la cofinanciación, dándole a esto último cada vez más peso como

---

<sup>2</sup> Más notas de clase del mismo autor del módulo Gestión Pública Territorial.

proceso. El gobierno nacional formula la política nacional, concurre para prestar la asesoría y la asistencia técnica y regula los conflictos que se puedan presentar entre los diferentes niveles territoriales. A los Departamentos se les asigna la función de coordinar, orientar y gerenciar el proceso en los distintos aspectos de la función pública y la de promover el desarrollo territorial. Su realidad fiscal mina profundamente estas capacidades y hoy se cuestiona hasta su propia viabilidad institucional, predominando en los entes territoriales la corrupción y el clientelismo.

Al nivel municipal le corresponde la ejecución de las políticas públicas, bajo la dirección de los Departamentos, en el contexto de la participación y con el concurso del sector privado para compartir la prestación de algunos servicios públicos, según lo enuncian leyes como la 99 de 1993 y la 142 de 1994 ( Ley del Medio Ambiente y Ley de Servicios Públicos) ( GOMEZ, 1998: 30).

El proceso de descentralización, al igual que la ley de servicios públicos, no cambiaron las costumbres políticas ni la reproducción del sistema político. El resultado ha sido la profundización del déficit fiscal nacional, regional y local. Por ello se promulgan las leyes 550 de 1999 -que pretende una refinanciación del pasivo territorial- y 617 del 2000, que busca el ajuste fiscal de los entes territoriales, disminuyendo gastos y reclasificando Municipios y Departamentos.

Todo el proceso se ha establecido sin que el nivel nacional sea tocado. En la práctica, el sentido de las reformas ha sido orientado recientemente de acuerdo con la lógica de un modelo que busca menos Estado y más mercado. Desde la Constitución de 1991 se han planteado mecanismos híbridos contrapuestos, que van desde la lógica neoliberal más radical hasta los de un Estado Social de Derecho. Gracias a estos últimos se han logrado avances significativos en el largo plazo, en materia de educación, salud, agua potable, cultura y recreación. Recientemente, sin embargo, el énfasis neoliberal no solo ha paralizado el proceso, sino que pretende liberar al gobierno nacional de su responsabilidad, transfiriendo sus competencias a los entes territoriales (Cofinanciación). El recetario neoliberal y los acuerdos con el F.M.I. buscan afanosamente la reducción del gasto público, afectando severamente las inversiones sociales (acto legislativo 012, reforma pensional) y profundizando

además el proceso privatizador. Corresponde entonces a los movimientos sociales y regionales, defender a ultranza los avances significativos en materia de desarrollo social.

Las fallas más importantes parecen situarse en los vacíos y los modelos de desarrollo regional prevalecientes. Uno de ellos corresponde al vacío sobre la responsabilidad para generar, en términos reales, desarrollo económico regional. Se estableció que era suficiente con las alternativas de desarrollo social, mientras las políticas macroeconómicas continuaron profundizando los desequilibrios territoriales. Así, el capital y los polos de crecimiento, especialmente el triángulo de oro, siguieron concentrando los beneficios del crecimiento económico, mientras que en la periferia se han desestructurado sus cadenas productivas. Igualmente, las poblaciones tradicionales, excluidas del proceso de modernización, no han encontrado alternativas consistentes en materia de generación de empleo, ingresos y condiciones de vida dignas.

De lo anterior parece derivarse no sólo la profundización de la guerra de origen agrario, espacio y sector sobre el cual el olvido y la crisis de la modernización son mayores, sino también la búsqueda de alternativas de desarrollo económico para poblaciones agrarias, productoras de materias primas y bienes primarios, que no encuentran eco en el contexto de la modernización y la apertura sin regulación y control, sustentados en la más salvaje lógica transnacional del mercado. Los productores de bienes primarios ven disminuidas sus condiciones de vida, mientras las alianzas estratégicas transnacionales concentran el capital y los beneficios, en los cuales participa solo un reducido sector de capitales nacionales. El balance socioeconómico nos muestra hoy la profundización de las desigualdades, como consecuencia del modelo único imperante durante un largo periodo.

El modelo de desarrollo regional no puede sustentarse en una descentralización de servicios, en un ordenamiento territorial que no tiene en cuenta el desarrollo económico regional, en un proceso de privatización que reproduce el resquebrajamiento ético y la corrupción, y en la participación, sin medios suficientes y bajo el predominio de la lógica clientelista, en el nivel nacional, regional y local. Si este es el contexto, es perfectamente explicable la situa-

ción del Departamento de Nariño. Sus principales cadenas productivas han sido severamente amenazadas. Los productores de cereales fueron borrados del mapa. Miles de hectáreas de trigo y cebada desaparecieron a causa de la apertura. Los productores de papa, leche y alimentos continuamente son víctimas del aumento de las importaciones. Los cultivos tradicionales, como el fique, son afectados por la sustitución de empaques producidos con fibras sintéticas. La población negra del Departamento no solo ha sido despojada de sus tierras, sino que además los cultivos de palma africana y camarón durante largos años perdieron competitividad por la revaluación de la moneda.

A nivel urbano se registra un proceso de desindustrialización. No es posible, en el contexto de un modelo de desarrollo territorial oligopólico y concentrado, producir alternativas de industrialización a gran escala. Por las características de la economía regional se observa dinamismo en la industria de pequeña escala de las confecciones, la industria de alimentos y los productos artesanales, los cuales no poseen tecnologías avanzadas ni altos márgenes de rentabilidad. La propia crisis puede incrementar el consumo, por parte de la población, de productos sin marca de gran prestigio y de bajo costo. El resto de actividades, o no muestra un dinamismo sustancial, o presenta graves dificultades. Es el caso de la industria del cuero, la metalmecánica, los muebles y maderas, afectados por problemas internos de cada una de las cadenas que minan su actividad, o también por la prolongada recesión de los últimos años.

En el largo plazo el efecto neto es la desindustrialización. La industria manufacturera decreció 6.2% durante 1989-1993 y 2.5% durante 1994-1997 (GOBERNACIÓN DE NARIÑO, 2001: 76). La economía regional se especializa en la producción de alimentos y materias primas. Y su economía urbana provee servicios y distribuye los bienes para y de las anteriores actividades, de donde se derivan restricciones estructurales que las políticas y modelos de desarrollo no han podido superar.

En el mismo contexto se han planteado dificultades de generación de ingresos. La participación del ingreso per capita frente al promedio nacional ha disminuido del 51.1% al 38% entre 1985 a 1997 (GOBERNACIÓN DE NARIÑO, 2001: 72) y (MARTINEZ y SABOGAL, 2000: 61), probablemente acentuándose más debido la recesión y al modelo de crecimiento sustentado



en las exportaciones, en el cual la región es prácticamente espectadora. El indicador de las exportaciones per capita de Nariño es 18 veces inferior al promedio nacional. Sin infraestructura, talento humano, sistema de innovaciones y asociatividad, las cadenas productivas de la región están en crisis. Quizás todo esto explique el traslado de algunas subregiones del Departamento hacia los cultivos ilícitos.

El norte de la región, la Costa Pacífica nariñense y buena cantidad de municipios, son productores de coca y amapola. Paralelamente, la guerrilla y los paramilitares se disputan el control del territorio. Hoy el deterioro del conflicto genera estrategias para la desestabilización, la deslegitimación del Estado y el control secesionista del territorio. Paro armado, conflicto y narcocultivos, son el resultado de un modelo de desarrollo regional sustentado en los servicios, olvidándose de la dinámica del crecimiento económico sobre el territorio.

La lectura del fenómeno es no sólo económica, sino también medioambiental, debido a que el hacinamiento de los productores minifundistas del campo es creciente en todo el territorio departamental. La deforestación y la destrucción de todas las fuentes de agua es un hecho preocupante, como se señala en el plan ambiental de CORPONARIÑO.

La cultura tradicional es sustituida por una cultura mafiosa, que no solo es productora de violencia sino que además fortalece la corrupción, reinante de tiempo atrás en el modelo de reproducción del sistema político. El imaginario ancestral es sustituido por el consumismo desenfrenado y transitorio, en espacios sin condiciones para asumir estilos de vida modernos.

Es cierto que existen dinámicas territorializadas del conflicto. En la frontera colombo- ecuatoriana, la Costa Pacífica, la subregión Norte, las zonas indígenas, las áreas urbanas deprimidas. En general, sin embargo, el conflicto obedece a una dinámica de exclusión y desmodernización, que el modelo de desarrollo ha impuesto con mayor énfasis en la periferia del territorio nacional.

Por todo lo anterior se presentó a la cumbre de Gobernadores del Sur, realizada recientemente, una ponencia sobre cultivos ilícitos que cuestiona la lógica perversa del modelo y su impacto en el desarrollo departamental.<sup>3</sup> En la cumbre se avaló el proyecto Sur, pero al mismo tiempo se reclamó la cooperación internacional para la reconstrucción del territorio departamental, con modelos debidamente financiados para atender las demandas sociales, económicas, ambientales y culturales de la población. Se trata de recapturar proyectos que los movimientos sociales han presentado, a través de diferentes cadenas productivas, y que el gobierno nacional ha desatendido, para empezar a propiciar -en un contexto más democrático, autogestionario y participativo- procesos de reconstrucción, sustentados en otra lógica del desarrollo, que incorpore alternativas materiales, espirituales y ecológicas para la población. Se buscaría, ante la inexistencia de otras coyunturas, producir un imaginario que, desde lo local y lo regional, genere una nueva comprensión acerca de cómo reconstruir nuestro territorio, para fortalecer nuestras formas de vida culturales, sociales y ambientales, sin pretender alcanzar horizontes ajenos a nuestra realidad, y sin querer exclusiones absurdas que ilegitiman y desestabilizan el sistema político e institucional.

## **CONCLUSIONES**

1. En los modelos de desarrollo regional se reivindica la democracia participativa como un elemento dinamizador del proceso. Esto puede significar un avance, pero hay falencias en la organización, la capacitación, los sistemas de información y las condiciones institucionales; a lo anterior se suma el deterioro de la voluntad política por la prevalencia de vicios del sistema político, tales como el clientelismo y la corrupción.
2. Hay una profunda reflexión en torno a lo público, al papel de la propiedad, el territorio y la naturaleza que, desde una perspectiva ético-política, proporcionan un redireccionamiento de los procesos de desarrollo regional. Se requiere profundizar la reflexión y aprovechar la ruptura epistémica y discursi-

---

<sup>3</sup> Cumbre de Gobernadores 2001. Ponencia sustentada por Armando Patiño y Catalina Toro. San Juan de Pasto. Y ponencia sobre reforma Agraria, elaborada por Armando Patiño y otros en el mismo evento.

va, para resignificar los modelos de desarrollo regional con criterios de solidaridad, sustentabilidad y respeto por la dignidad humana.

3. Hay una crisis de lo regional, sustentada en la lógica de un modelo de desarrollo nacional oligopólico y concentrado, que ha proporcionado desde el Estado una multiplicidad de esquemas de regionalización, contradictorios y descoordinados, frente a lo cual parecen imponerse criterios eficientistas y fiscalistas, que no apuntan a resolver las difíciles condiciones de vida de la población en las regiones periféricas, sino a construir políticas donde el olvido y la exclusión pueden incrementarse.

4. La descentralización ha propiciado instrumentos de carácter fiscal, económico y administrativo, pero la profundización de las reformas hace más énfasis en el núcleo del paradigma neomodernizante de más mercado y menos Estado. Lo poco o mucho que se haya logrado en servicios sociales es amenazado por la profundización de la guerra y la crisis fiscal, mientras que problemas mayores como el empleo y la generación de ingresos, son los grandes vacíos del modelo, de donde la mayor ilegitimidad, exclusión e inestabilidad se acentúan.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BOISIER, Sergio (2001). **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. ILPES.
- CUERVO, Luis Mauricio (1999). **Ordenamiento Territorial: bases para la discusión**. Seminario sobre descentralización y ordenamiento territorial. Universidad Javeriana. Bogotá, diciembre.
- CUERVO, Luis Mauricio (2000). **De la regionalización a la construcción regional. Teoría y práctica en Colombia**. Seminario " La investigación sobre lo regional, lo municipal y el ordenamiento territorial". Comisión Ciudadana de Seguimiento al ordenamiento territorial- CIDER. Bogotá.
- Cumbre de Gobernadores 2001. **Ponencia sustentada por Armando Patiño y Catalina Toro**. San Juan de Pasto. Y ponencia sobre reforma Agraria, elaborada por Armando Patiño y otros en el mismo evento.
- DNP-Presidencia de la República (1998). **Cambio para construir la Paz. 1998- 2002**. Bases. Bogotá.
- GOBERNACIÓN DE NARIÑO (2001). **Plan de desarrollo 2001-2003**. San Juan de Pasto. Junio.
- GÓMEZ, Daniel (1998). **La Descentralización. Algo más que reparto de competencias**. Revista Contrapunto. Bogotá.
- GÓMEZ, Daniel (2001a). **Notas de clase del módulo Gestión Pública Territorial**. CIDER-UNIANDES.
- GÓMEZ, Daniel (2001b). **Opciones previas para introducir el tema del Gobierno**. Notas para el curso de Gestión Pública territorial. Cider Uniandes. Bogotá.
- KALIVAS, Andreas (2001). **“Castoriadis contra Habermas: La política de la autonomía y el desafío de la deliberación”**. En: Revista Ensayo y Error. Bogotá, Julio.
- LATOUCHE, Serge (1989). **L`occidentalisation du monde: Essai sur la signification**. Paris.
- MALDONADO, María M (2000). **“Los avalúos como herramienta de gestión del plan de ordenamiento y el principio de la distribución de cargas y beneficios”**. Extracto de la tesis Doctoral de la misma autora en la Universidad de París. Septiembre.

- MALDONADO, María M (2001a). **Privatización de los servicios domiciliarios y transformación del derecho Estatal en Colombia**. Artículo publicado como parte de la tesis doctoral de la misma autora titulado: Privatisation des services urbaines et transformation du droit etatique en Colombie. Bogotá.
- MALDONADO María M (2001b). **Gestión del suelo y medio natural**.. Mimeo Bogotá.
- MARTÍNEZ, Jesús y SABOGAL, Julián (2000). **Nariño realidad y futuros posibles**. UDENAR. San Juan de Pasto Noviembre.
- PRADILLA, Emilio (1996). **“Globalización y Fragmentación”**. Ciudades. Revista de la UNAM. México. Enero-marzo. Vol 29.
- SUNKEL Osvaldo y SULETA Gustavo (1990). **“Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los años noventa”**. Revista de la CEPAL N° 42. Diciembre.
- VARGAS F., Gonzalo (2001). **“Hacia una teoría del capital social”**. Artículo con base en la Tesis del mismo autor. Documento CIDER- UNIANDES. Bogotá Mayo
- ZORRO, Carlos (1993). **Los procesos de participación y organización comunitaria en el contexto del desarrollo humano**. Extractos de la ponencia presentada en el encuentro sobre Desarrollo Humano, organizada por las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Tegucigalpa, Noviembre.