

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL Y REGIONAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL EN COLOMBIA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS*

MUNICIPAL AND REGIONAL DECENTRALIZATION AND AUTONOMY IN TERRITORIAL PUBLIC POLICY IN COLOMBIA: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

BEATRIZ DEL CARMEN PERALTA DUQUE**

“La I.A.P. es un proceso que combina investigación científica y la acción política cuya meta es transformar radicalmente la realidad social y construir poder popular”
Fals Borda.

Resumen

Este ensayo es producto del seguimiento al proceso descentralizador en Colombia y del estudio y análisis del esquema de desarrollo regional implementado en el país; permite conocer los problemas relativos a la estructuración de la política pública territorial con relación a la intervención del Estado y la sociedad civil. En razón a que la mirada epistemológica del Trabajo Social debe tener en cuenta la realidad política nacional, así como los conflictos de carácter histórico asociados a la descentralización y los vacíos técnicos relativos a la implementación de este modelo, propone la construcción de un conocimiento socialmente compartido que ayude a comprender los anhelos, las necesidades y los deseos de la sociedad civil en general, mediante la apropiación de una praxis pedagógica que recupere el sentido de la IAP como estrategia de conocimiento sobre el municipio, la localidad y las regiones; por lo tanto, pone en el centro del análisis y la discusión la dimensión social y política de la dinámica de descentralización territorial y financiera de las localidades en Colombia deseando con ello ofrecer otros tantos elementos conceptuales para la superación del paradigma dominante y para la emergencia de un paradigma que contribuya a la transformación positiva de muchos de los problemas estructurales del sistema político colombiano.

* Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Trabajo Social. Desarrollo Local y Regional; realidades y desafíos Siglo XXI. 2007. Mesa Eje Gobernabilidad, Políticas Públicas y Trabajo Social. Medellín del 15 al 17 de Agosto. Centro Internacional de Eventos Plaza Mayor.

** Trabajadora Social y Mg. en Desarrollo Educativo y Social. Profesora Departamento de Desarrollo Humano, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Caldas. E-mail: beatriz.peralta@ucaldas.edu.co

Palabras clave: autonomía municipal y regional, Política Pública Territorial en Colombia, Investigación Acción Participativa, Trabajo Social.

Abstract

This essay is the result of the monitoring study regarding the decentralization process in Colombia and the study and analysis of the regional development scheme implemented in the country. It also let's the reader know the problems related to the structuring of territorial public policy with regards to the government's and civil society's intervention. Assuming that the epistemological perspective of Social Work must take into account the national political reality, as well as the historical conflicts associated to decentralization and technical gaps relating to the implementation of this model, this text proposes the construction of a socially shared knowledge that helps to understand the aspirations, needs and desires of civil society in general.; doing this through the appropriation of an educational practice in order to recover the IAP sense as a strategy of knowledge on the municipality, the localities and regions. Thus, it places in the center of analysis and debate, the social and political dynamics of territorial and financial decentralization of the localities in Colombia, hoping thereby to offer as many conceptual elements for overcoming the dominant paradigm for the emergence of a paradigm that contributes to the positive transformation of many of the structural problems of the Colombian political system.

Key words: Municipal and regional autonomy, Territorial Public Policy in Colombia, Participative Action Research, Social Work.

Introducción

El análisis sobre descentralización y autonomía municipal en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas, responde a la necesidad latente en la visión de actores, líderes sociales, sociedad civil, la academia y en general de las Ciencias Sociales de transformar el paradigma dominante (excluyente) y desarrollar modelos o estrategias que permitan la consolidación de un modelo de desarrollo regional y autónomico en el país.

En el ámbito de lo territorial en Colombia aún no se han generado soluciones de carácter estructural a muchos de los problemas concernientes a la puesta en marcha de aquellas políticas públicas¹ mediante las cuales el Estado interviene de manera activa en el contexto local y regional. Por el momento, cabe afirmar que la descentralización y la autonomía regional constituyen únicamente un conjunto de iniciativas, decisiones y acciones gubernamentales

¹ El concepto de política pública en el análisis se basa en la definición del Dr. Alejo Vargas referida al conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

(marco legislativo) para hacer frente a la situación de conflicto social y político generado por la centralización del poder administrativo y político. La redimensión de las categorías propuestas en preguntas centrales va a permitir una aproximación al desarrollo lógico de la discusión no solo desde la construcción conceptual y teórica sino desde la articulación de una experiencia y lectura de la realidad colombiana vivenciada desde el inicio de la implementación de la reforma descentralizadora en el país². Estas son: ¿Cuál debe ser la orientación de la política pública en la resolución de las tensiones regionales y fortalecimiento de la autonomía regional?; ¿la descentralización y autonomía regional son viables en la política pública en Colombia?; ¿cómo y bajo qué presupuesto social y político la población en Colombia se haría responsable de su propia transformación y del empoderamiento de lo público?

Bajo el nuevo esquema del Estado en Colombia –1991– que busca potenciar la autonomía de las regiones es preciso comprender el proceso descentralizador y su grado de autonomía que el gobierno central entrega a las localidades. La Asamblea Nacional Constituyente teóricamente apuntala la democracia participativa y la consolidación de un Estado-nación a partir del fortalecimiento territorial en el país. Desde esta perspectiva:

...espacio, territorio y región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de un proyecto nacional –contrato social– ya que no son conceptos absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario, territorio y región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan. Pero generalmente ocurre que tanto en la práctica política, como en el análisis académico, espacio, territorio y región, cuando no se ignoran por completo, se consideran receptáculos con existencia propia e independiente, contenedores o escenarios inmóviles y permanentes de las relaciones sociales, y por lo tanto como imperativos bioetológicos desprovistos de significado y significancia sociopolítica, lo cual da licencia para que tales conceptos se tomen como sinónimos” (Montañez y Delgado, 1998: 1).

El punto nodal sobre la cuestión de la descentralización administrativa y política surge del cuestionamiento general sobre la continuidad de la centralización del poder efectivo en el nivel central del Estado. La nación desconcentró funciones que gradualmente asumieron los municipios con serios problemas de manejo de recursos frente a las realidades sociales y políticas de las localidades. En este orden de ideas, el conflicto social prevalece y la realidad autonómica regional no surge.

² La vivencia electoral y administrativa como primera Alcaldesa de Elección Popular en el municipio de Villamaría-Caldas permite confrontar históricamente los postulados de la reforma, el poder político en Colombia con las realidades locales en el marco globalizador que en la actualidad impacta el sistema.

En este contexto, el Trabajo Social —en tanto disciplina— también debe aportar a la construcción de otras realidades sociales y ello en razón a que la posibilidad misma de la democracia, radica en el aprendizaje y la puesta en práctica de discursos y políticas generadoras de equidad y justicia social: sólo el reconocimiento de la diferencia y la pluralidad contribuiría profundamente a la construcción de una cultura pluralista y socialmente incluyente. “...siendo la IAP una metodología sólo realizable con la efectiva participación de la gente, no sólo se plantea el problema de ofrecer espacios y canales de participación, también es necesario proporcionar instrumentos operativos para que la gente pueda participar realmente. Este aprendizaje [...] es uno de los aportes más útiles para que la gente, a través del conocer participe del poder hacer” (Ander-Egg, 2003: 41), se constituye por tanto en un desafío para el aprendizaje y conocimiento sobre el municipio, la localidad, la región. Trascender el paradigma dominante implica un conocimiento de tipo colectivo que permita la expresión autónoma de los anhelos, las necesidades y los deseos de la gran diversidad de los distintos grupos culturales que existen en el país. Es bien cierto que el único factor determinante en la imprescindible reforma que requiere el sistema político es el papel organizado y cohesionado de la sociedad civil. Es una senda posible de movilización que promueva la ruptura del actual régimen y la implementación de propuestas alternativas que dignifiquen e incluyan los municipios y las regiones en procesos de responsabilidad compartida: comunidad y Estado.

La región en el ordenamiento territorial en Colombia: una mirada administrativa

La Política Pública en lo atinente al ordenamiento territorial en Colombia tiene unos lineamientos generales eminentemente centralizadores que la Carta Política contiene y que la clase dirigente en el ejercicio de sus funciones y el marco normativo interno ha desarrollado con acciones tendientes al cumplimiento de este propósito general y específico que les compete en su propio beneficio (no de la sociedad civil en general como debe ser) y del entorno geográfico y político de su competencia.

La organización política-administrativa, Artículo primero de la Carta Política de 1991 (con algunas ambivalencias terminológicas) consagra el Estado colombiano como República Unitaria. Es decir, una República de corte centralista donde el Gobierno Central se reserva la función constitucional y legislativa con leyes de carácter nacional dejándole a las divisiones territoriales funciones eminentemente administrativas (Artículo 287: fijar impuestos, personería jurídica, entre otras). Este mismo Artículo enfatiza en la descentralización administrativa de las entidades territoriales y autonomía de las mismas, siendo un concepto inadecuado para el contexto actual pues la autonomía es propia de los Estados autonómicos o regionalistas caso España (provincias), que se caracterizan por darle a sus divisiones político-administrativas, aparte de la función administrativa (propia del centralismo), la función legislativa; por esto, nuestros departamentos no son autonómicos sino autárquicos (descentralización administrativa).

El nuevo ordenamiento territorial en Colombia mantiene los departamentos y municipios como entidades territoriales y se consagran nuevas figuras como las regiones (unión de departamentos) y las provincias (unión de municipios), con mayor autonomía que las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios. Además, establece las entidades territoriales indígenas –ETIS– con su normatividad específica. El grave problema para la creación de regiones en Colombia es la ambivalencia existente en la Carta Política (Artículo 306) que consagra regiones no con autonomía plena porque son de carácter económico y de planeación, y en el Artículo 307 que reza que las anteriores regiones administrativas pueden transformarse en regiones en sentido político. Es decir, con la posibilidad de tener estatutos propios que equivalen a normas propias o cierto tipo de ‘leyes’ que se adecuen a su propia identidad socio-cultural; sin embargo, lo anterior tiene un gran obstáculo que incluso ha retardado y en cierta forma torpedeado a la ley de ordenamiento territorial que luego de 16 años de discusión y debate en el Parlamento no ha podido expedirse y tiene sin facultad de acción adecuada a la comisión de ordenamiento territorial (presidida por el investigador Orlando Fals Borda). Dicha dilación obedece a la fenomenología propia de nuestra clase política que no se arriesga a sacrificar sus feudos electorales (departamentos) que deben articularse a una macro región en la cual seguramente sus electorados cautivos no van a jugar un papel preponderante pudiendo llegar a extinguirse por tanto los privilegios adquiridos.

La organización político administrativo en el mundo se clasifica según el nivel de autonomía que el poder central le otorgue a sus divisiones (políticas), con denominaciones diferentes pero en igual sentido: estados (Estados Unidos), departamentos (Colombia), regiones (Francia), provincias (España), cantones (Suiza), *lander* (Alemania). Son las divisiones típicas del mundo occidental. Según la concepción, la autonomía va a depender de las funciones que puedan ejercer dichas divisiones, así: en el federalismo, como máximo nivel (autonomía) pueden ejercer las cuatro funciones: constitucional, legislativa, ejecutiva (administrativa) y judicial; en el regionalismo o autonomismo pueden ejercer las tres últimas con énfasis en la legislativa; y en el centralismo como mínimo nivel se poseen en las dos últimas, es decir, la administrativa y en cierta forma la jurisdiccional.

Para el caso colombiano, la región surge con base en los departamentos (CNC: 306), es una figura supradepartamental. Su división es territorial del Estado y de planificación regional del desarrollo (RAP). Desde esta visión, la región en Colombia agrupa poblaciones sin consenso y sin pertenencia que va en contravía de sus intereses propios de desarrollo.

Se ha señalado históricamente cómo las poblaciones en el país han expresado su inconformidad: En el año de 2004, en la región centro-occidente, departamento del Tolima, nueve municipios quieren anexarse al departamento de Caldas. Argumentan razones culturales y abandono por parte del gobierno departamental.

También hay movimientos separatistas municipales en el sur de Bolívar que piden anexarse a Antioquia y municipios del Chocó para el Valle del Cauca y Risaralda (García, 2004: 19).

En esta misma línea, el investigador Fals Borda señala que:

...la nueva ley de ordenamiento territorial continúa cruda, aunque todos hablan de descentralización y la necesidad de crear regiones fuertes y autónomas. Han sido once años discutiendo normas territoriales en el Congreso y en Foros, sin resultados visibles. Es preferible hecho, se ha avanzado aún sin ley orgánica; pese a esto, sobresale el hecho que las regiones y provincias se han venido construyendo en nuestro país, contra viento y marea y sin otro recurso más que la creatividad popular (Citado por García, 2004: 20).

El actual gobierno—Dr. Álvaro Uribe—presentó un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 041, el cual propone suprimir 10 de los 32 departamentos y 650 de los 1.100 municipios que tiene el país como respuesta a la crisis fiscal de los entes territoriales siendo una salida ‘facilista’ frente a la compleja realidad territorial cuya dimensión fundamentalmente es de tipo político. Es decir, no se han planteado soluciones estructurales “[...] a la crítica situación regional y local que vive el país, pues las regiones no son una mera suma de dos o más departamentos, no es un hecho matemático o la simple ampliación de su extensión geográfica o del número de habitantes para hacer una especie de supra-departamento (Castro, 2003: 65).

La descentralización en Colombia no ha sido dimensionada más allá de los cambios jurídico-administrativos. La experiencia y sus resultados a partir de la implementación de la reforma no han evidenciado propósitos coherentes de transformación integral: administrativa y política. Se continúa con la centralización de las decisiones, transferencias focalizadas en la inversión, incapacidad de los entes locales y regionales para generar recursos propios, clientelismo, ausencia de participación ciudadana. Frente a estas limitaciones los gobiernos han convocado a reformas eminentemente administrativas dirigidas a una sectorialización regionalizada que propende una mejor coordinación gubernamental pero sin transferencia efectiva de competencias.

Entre tanto, la estructura social sigue igual o más afectada por el conflicto socio-político: nuevas formas de desigualdad y de exclusión; mayor concentración de la riqueza; debilidad institucional; fragilidad de la democracia (una democracia sin desarrollar); déficit fiscal en los entes territoriales (departamentos y municipios); un profundo conflicto armado; incremento

del gasto central; desempleo, entre otros, no permitiendo el surgimiento de territorios competitivos y de desarrollo económico local que exige la sociedad de hoy.

La descentralización política en la construcción de región

Una organización territorial condiciona la distribución de poder y se constituye en un mecanismo de fortalecimiento democrático y como catalizador del desarrollo social. Así, un modelo de Estado puede incidir negativamente (generador del conflicto) o potenciar procesos políticos y sociales donde la ciudadanía es partícipe de la construcción de su propio desarrollo. Es decir, el ámbito territorial es un ámbito de índole político y ejercicio de poder porque implica la repartición de éste.

Contra lo que por mucho tiempo pretendió la doctrina, no resulta fácil trazar una línea divisoria entre lo puramente político y lo propiamente administrativo. Toda función política en el Estado implica un cierto grado de administración, así como toda función de naturaleza administrativa está inevitablemente impregnada de sustancia política. Ha sido largo este litigio de límites entre lo político y lo administrativo, además de escasamente fructífero en sus resultados teóricos. La escuela francesa sostiene que en el estado unitario la función política es estrictamente centralizada y la función administrativa es susceptible de un reparto geográfico (Hernández, 2001: 93).

Administrativamente, los municipios recibían transferencias fiscales del gobierno central con un criterio de racionalización del gasto público y se reasignaban las competencias entre los distintos niveles gubernamentales. Desde el punto de vista político, la descentralización pretendió generar nuevos espacios de participación (electoral) que permitían “canalizar las distintas expresiones sociales y políticas” y los “conflictos locales”. En suma, el fortalecimiento político al Estado a través de la descarga del gobierno central de ciertas responsabilidades administrativas se asimilaba a la transferencia de poder político que reconstruiría la legitimidad del régimen. Esa visión de la descentralización administrativa, que buscaba exclusivamente la racionalización y eficiencia del gasto público, es meramente una desconcentración de funciones muy distante de una redistribución real de poder y/o descentralización política. Por su parte la clase dirigente considera³ que ha impulsado transformaciones importantes tendientes a la ampliación del régimen político, pese a que el conflicto se intensifica cada vez más por la negación de una mayor apertura democrática.

³ El Ponente del proyecto de Ley sobre elección popular de Alcaldes en el Congreso fue el Doctor Álvaro Gómez Hurtado quien representaba una de las tendencias más radicales de la derecha en Colombia.

Desde la perspectiva de Estado unitario en Colombia se ha hecho inconcebible la descentralización política. No obstante, la idea de que la descentralización política la contempla la elección popular de alcaldes⁴ ha terminado por asimilarse a uno de los muchos mecanismos existentes de participación electoral cuyo componente es eminentemente funcional y mecánico que no ha producido cambios sustanciales en las dinámicas de poder político en el País y lógicamente en las regiones. Es claro, que la cuestión política significa redistribución de poder como única vía en la construcción de autonomía regional.

La reforma administrativa implementada en Colombia no ha sido óbice en la superación de la tensión existente entre descentralización y autonomía regional; los condicionamientos estructurales siguen vigentes en la realidad socio-cultural, económica y política del País. De Mattos afirma que:

Una reforma con este carácter no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad en que se implanta; la dinámica socioeconómica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales y no existen fundamentos teóricos y empíricos que apoyen el supuesto de que el descenso hacia lo local en una sociedad capitalista, conduzca a situaciones propensas al predominio de los intereses populares. La creciente influencia externa no genera autonomía política requerida para impulsar políticas públicas de distinta orientación y contenido a las que son impulsadas nacional y/o internacionalmente y las reformas en curso, en tanto responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista que apuntan a solucionar problemas en este terreno; no parecen ser las adecuadas para alcanzar aquellos objetivos de democratización, participación, justicia social y desarrollo (Citado por Haefner, 2000: 8).

Al examinar el problema de la construcción de región y su proceso descentralizador y de autonomía, se evidencia el desarrollo desigual y desequilibrado en el país a través de la historia política y administrativa: “A mediados del decenio de los años sesenta, la nación percibía el 76% de los ingresos, los departamentos el 17% y los municipios tan solo el 6.5%” (Henaó, 2008: 58). Este criterio situacional de marginalidad que conduce a la inconformidad social, se aprueba el acto legislativo que contiene la elección popular de alcaldes como dispositivo para la ampliación de la democracia y de los derechos ciudadanos, es uno de los componentes básicos de la descentralización municipal que invierte la centralización de poder y desarrollo en unas pocas ciudades (ciudades-capitales) hacia el fortalecimiento administrativo y político de las

⁴ Acto legislativo 01 de 1986 y las leyes 14 de 1983, 22 y 76 de 1985 y 3ª, 11, 12 y 23 de 1986, ordenaron la elección popular de alcaldes, incrementaron las transferencias, modernizaron municipios y departamentos (Castro, 2006: 14).

localidades en el País. La transferencia de recursos a través del estatuto administrativo y fiscal que acrecienta las finanzas municipales provenientes del incremento en la participación del impuesto a las ventas o al valor agregado (IVA), la nación delega la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, construcción de obras civiles y áreas tan esenciales como la salud y la educación.

La concreción de un nuevo esquema democrático participativo pretende involucrar en la dinámica política a la mayoría de las fuerzas sociales y modernizar el aparato público. Las medidas descentralizadoras no consideraron la debilidad institucional de los municipios, aspecto que ha hecho mucho más fácil la apropiación de los recursos financieros por parte de las élites del gobierno local cimentando las 'viejas prácticas electorales'. Las atribuciones dadas a los gobiernos locales son lejanas de ser la solución de las ineficiencias del sistema central y las limitaciones del subdesarrollo: la referencia sociológica no ha sido una variable interviniente y fundamental para acentuar la descentralización como mecanismo propio de realidades político-territoriales de autogobierno (manifestación de la autonomía) en las propuestas legislativas del país; las características históricas, culturales y económicas comunes, no han contado en la división territorial; la descentralización como proyecto de redistribución de poder político en la sociedad sigue siendo utópica y es un sueño no imposible de realizar: existen evidencias de movimientos alternativos que han ganado espacios altamente relevantes en el ámbito nacional.

El modelo descentralizador es un proyecto democratizante que se caracteriza por tener la dimensión política, pero:

...con dificultad, organizaciones políticas y sociales nuevas, de carácter cívico o comunitario, o movimientos rebeldes e independientes en el interior de las fuerzas tradicionales, lograron conquistar alcaldías y gobernaciones. Pero como no cambiamos las reglas y los obligamos a que jugaran con las de antes, en poco tiempo, y en la mayoría de los casos, se contaminaron [...]. Por eso no lograron sobrevivir más allá de lo que duró el periodo de las administraciones que rigieron [...]. El modelo que adoptemos debe acompañarse de decisiones políticas que aseguren su viabilidad y funcionamiento en las mejores condiciones posibles. Los resultados de toda organización territorial dependen de la manera como los interesados decidan aplicarla, darle vida, potenciar sus desarrollos. El primer grupo de ese tipo de decisiones lo conforman las que garanticen amplia y efectiva participación ciudadana y comunitaria en todos y cada uno de los actos de la vida Pública local y regional. Ponerle pueblo a

la descentralización para quitársela a las mafias políticas (Castro, 2006: 19-20).

Como se ha planteado, las reformas institucionales no han sido estructurales y relevantes hacia la madurez democrática esperada en el país:

...la consolidación del modelo económico neoliberal que ha orientado el desarrollo en América Latina ha profundizado la brecha de pobreza (más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza), concentración del ingreso (el 60% del ingreso en Colombia queda en manos del 20% de la población). Así mismo, la concentración de la riqueza presenta un elevado y crónico nivel de desigualdad, el cual se evidencia en la distribución de la tierra (Amaya, 2002: 22).

De otra parte, los pensadores del desarrollo en el mundo como Sen, Stiglitz, Rodrick, Ocampo, formulan fuertes críticas a la aplicación de las políticas del consenso de Washington por los efectos negativos en el desarrollo humano. “Se destaca la imprescindible reforma de los organismos financieros internacionales –igual que el Foro Mundial–, si se quiere que las economías en desarrollo logren un sostenido despegue económico. Los factores nacionales son relevantes en el desarrollo de cada país” (III Foro Social, 2005: 1).

En la teoría del desarrollo contemporáneo la aproximación territorial al desarrollo más que una teoría del crecimiento económico regional es una teoría desde el marco histórico donde los valores, la cultura y las instituciones refuerzan el potencial económico del desarrollo local.

Boisier afirma que el desarrollo regional lo entrecruzan tres escenarios: 1. CONTEXTUAL, que es el resultado del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización y del proceso de apertura interna que, a su vez, es empujado por la fuerza de la descentralización. Es esencialmente económico. 2. ESTRATÉGICO, asociado con el avance en la configuración de nuevos espacios territoriales y nuevas modalidades de gestión territorial y 3. POLÍTICO que se construye sobre la intersección de los procesos de modernización del estado y las nuevas funciones de los gobiernos territoriales (Haefner, 2000: 7).

Los conceptos de desarrollo, planificación regional y descentralización han sido redimensionados con base en la experiencia de los procesos adelantados en América Latina. Conceptual y teóricamente la región ha tenido un enfoque tradicional que hace abstracción de consideraciones sociológicas, históricas y sociales. Es un enfoque propio de la tendencia positiva-universal que ha predominado en el mundo occidental con un carácter funcional mecánico y dependiente de directrices nacionales representado por el aparato estatal. La visión sistémica ‘enfrentar como constatación’ en la sociedad contemporánea reivindica el reconocimiento histórico-social en la ocupación de un territorio determinado por este tipo de relaciones sociales que prevalecen naturalmente en las poblaciones.

El desarrollo regional ha estado asociado en América Latina a los modelos de planificación regional del desarrollo que se han limitado a la etapa de confección de planes (modelos foráneos desde entornos muy disímiles a la realidad latinoamericana), generando dificultades en la operacionalización de los objetivos y en seguimiento y control; incoherencia entre los objetivos, la metodología y su base teórica, estrategias orientadoras de la acción de las instituciones involucradas y fundamentalmente la ausencia de un auténtico compromiso político para impulsar las transformaciones necesarias para lograr el resultado positivo del proceso.

Pese a las reformas descentralizadoras la planificación regional centralizada ha prevalecido desde el gobierno nacional. Los niveles esperados de decisión territoriales desagregados se han convertido en niveles decisorios con un alto nivel de atomización. Los objetivos de desarrollo regional a partir de la descentralización y autonomía efectiva se establecen con base en los consensos sociales y políticos. La voluntad ciudadana es decisoria en la integración y el reconocimiento a la existencia del pluralismo ideológico, la diversidad y la cultura son estrategias viables en el logro de estos objetivos tales como: el crecimiento económico —que involucra el aumento sostenido en la producción de bienes y servicios regionales—, la capacidad productiva regional sustentable, inclusión social, económica, política y regional, desarrollo infraestructural y urbano, accesibilidad regional y red de comunicación en los centros de población, respeto a la autodeterminación política regional, preservación del medio ambiente (el natural y el construido), control de los recursos renovables y de los impactos ambientales de la actividad productiva.

En Colombia, el tema de la regionalización se inició con las ecorregiones estratégicas propuestas en su momento por el entonces Ministerio del Medio Ambiente y que continúan siendo vigentes en la actual visión del Plan de Desarrollo Nacional ‘Estado Comunitario’ que contempla la región como instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible y acorde con las tendencias predominantes de desarrollo.

La IAP: un enfoque de la Investigación Social que potencia el principio de autonomía ciudadana y comunitaria como proyecto político transformador

La participación ciudadana es análoga a la participación política porque la primera implica la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y estas expresan explícitamente el ejercicio del poder político; ahora bien, el concepto de participación es consustancial con la democracia y con el desarrollo del Estado democrático que se define como postulado normativo y como praxis en los gobiernos legal y democráticamente electos. Además de ello, es necesario señalar que:

...se descentraliza auténticamente cuando en realidad se desplaza o transfiere el poder, la autoridad y la capacidad de acción y dirección de determinadas funciones (competencias administrativas, financieras, programación, planificación, evaluación, etc.), de una instancia administrativa nacional [...] hacia una instancia de gestión inferior [...] en un ámbito político más próximo al ciudadano o a quien, en definitiva, va dirigido el servicio público o la acción gubernamental (Pérez, 1994: 80).

La analogía entre la participación ciudadana y la política tiene, en este contexto, una característica muy particular: si es posible afirmar que “El desequilibrio en el pilar de la regulación consistió globalmente en el desarrollo hipertrofiado del principio del mercado en detrimento del principio del Estado y de ambos en detrimento del principio de la comunidad” (De Sousa Santos, 1998: 287), también es posible afirmar entonces que el concepto mismo de ciudadanía estaría afectado en razón a este mismo principio; en consecuencia:

...si bien es cierto afirmar que en Colombia el régimen democrático dispone de los mecanismos de participación ciudadana que son necesarios para el ejercicio del poder y la gestión de los asuntos públicos, no es menos cierto que el ejercicio de la ciudadanía en las últimas décadas ha sido un ejercicio limitado por la rehegemonización del mercado y la colonización por parte de este, del principio del Estado y del principio de la comunidad (Peralta, 2006: 3-4).

En esta misma línea, los planteamientos problemáticos expuestos se superan en la medida en que se genere una nueva cultura de participación ciudadana, social y política. Se requieren nuevos agentes estratégicos del desarrollo que promuevan la integración y la sinergia entre

los sectores público, privado y sociedad civil. La cooperación entre los municipios es urgente en la transformación del actual estado de cosas con instrumentos de planificación modernos y con estrategias económicas racionales. Es una sumatoria de esfuerzos y capacidades, una estrategia integral hacia el desarrollo urbano sustentable y sostenible para construir un sistema de actores capaces de producir políticas públicas y coherentes en el espacio regional. Es aquí (en este contexto) donde la academia y los investigadores sociales deben intervenir creativa y científicamente en los procesos de desarrollo social en las localidades y en las regiones. La universidad tiene un compromiso social de dimensiones como es su proyección responsable en los entornos socio-políticos y culturales y desde esta perspectiva “la Investigación Acción Participativa (IAP) inscribe su objetividad a partir de sus implicaciones políticas y valorativas, teniendo que ser evaluada no sólo por el nivel de conocimiento que permite producir, sino también por el impulso que logra proporcionar al proceso de organización/movilización de los estratos de la clase popular” (De Souza, 2007: 24). Así mismo, el Trabajo Social en este marco debe replantear y precisar el enfoque epistemológico y teórico de su quehacer y su praxis, con el fin de que se circunscriba en la transformación y desarrollo de las comunidades a través de un enfoque y una estrategia de investigación social como es la Investigación Acción Participativa –IAP– que conlleve a un liderazgo del Trabajo Social efectivo en los procesos comunitarios, locales y municipales. Es un imperativo social trascender el papel instrumental y operativo del Trabajo Social por un rol sociopolítico protagónico. Es la participación ciudadana y política comprometida con la generación de nuevos conocimientos que ‘horizontalicen’ las relaciones de poder, de la construcción de un poder ciudadano en las decisiones de lo público. Para este logro se requiere un Trabajador Social que centre su acción desde procesos de investigación social para potenciar la reflexión y la capacidad de análisis –conceptual y teórico– y con una profunda vocación comunitaria y social. Los(as) Trabajadores(as) tienen que ser responsables de su compromiso ciudadano para traducir en su praxis el compromiso social y político transformador que solo genera la formación política (educación) en una democracia. Hay que creer en los valores democráticos y apoyar las prácticas democráticas y en esta dimensión la educación liberadora (Fals Borda y Freire) tiene énfasis en la práctica de la política misma: en el aprender a participar en la administración de los asuntos públicos y gubernamentales. “El desafío para el fortalecimiento de la democracia se centra en la participación ciudadana y política, en la lucha contra la corrupción pública y en la eficiencia administrativa y fiscal de las administraciones municipales que desarrollen políticas públicas de educación como espacio estratégico para internalizar valores ciudadanos, de movilidad social y económica” (Peralta, 2006: 3). En efecto, el tema es más axiológico - político que económico; es el cambio de actitud frente al sistema para actuar e intervenir con rigor y profundidad y con gran convicción del hacer (quehacer).

Conclusión

El proceso modernizador del Estado ha ido de la mano con el modelo descentralizador y los nuevos mecanismos participativos que involucran a la gente en la elección de sus gobernantes y en el control de lo público. Pese a estos presupuestos constitucionales no existe una política pública territorial que permita la autonomía municipal y regional en el país; la construcción de la democracia participativa y la construcción social y política de región que debe ser potencializado en el buen sentido por las comunidades –desde abajo– para legitimar la gobernabilidad perdida. De igual manera, el uso social del espacio regional, el equilibrio interregional en lo económico y la autonomía local debe ser un propósito de la sociedad civil para enfrentar el déficit democrático y actuar de modo efectivo frente a la concentración del poder político que ha afianzado los problemas territoriales y locales, el conflicto social y la pobreza, la crisis fiscal y la reducción de las transferencias, la ausencia de una cultura participativa y la profundización de la desigualdad económica en Colombia. Es en este contexto donde el Trabajo Social tiene un espacio para la construcción de nuevas relaciones de poder democrático y nuevos valores sociales constituyéndose un desafío de conocimiento para la praxis profesional (praxis pedagógica IAP) en el contexto local (municipal) y regional

Bibliografía

- Aguirre, Nelly, Peralta, Beatriz. (1991). *La participación social y política en el proceso de descentralización del municipio de Villamaría-Caldas*. Manizales: Cinde-Nova University.
- Alma mater. (2003). *Ecorregión Eje Cafetero: Un territorio de oportunidades*. Convenio CARDER-FONADE.
- Amaya pulido, Pedro José. (2002). *Colombia un país por construir*. Universidad Nacional.
- Ander-Egg, Ezequiel. (2003). *Repensando la investigación – acción participativa*. Colección política, servicios y Trabajo Social. Argentina: Editorial Lumen. p. 41.
- Arango Gaviria, Óscar. (2000). *El debate sobre ley orgánica de ordenamiento territorial: una opinión desde el Eje Cafetero. Herramientas para la participación en gestión ambiental*. Friedrich, Ebert, Stiftung.
- Bobbio, Norberto. (1990). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura económica. p. 141.
- Boisier, Sergio. (1994). “La modernización del Estado: una mirada desde las regiones”. *Estudios Sociales*. Nro. 85. Trimestre 3. Santiago de Chile.

Castro, Jaime. (2003). *El ordenamiento político-administrativo de las entidades territoriales en Colombia*. Temas municipales y regionales. Ediciones Rosaristas.

_____. (2006). “Cómo salvar la descentralización en Colombia”. *Revista Jurídicas*. Centro de Investigaciones Sociojurídicas – CIS, Universidad de Caldas. Vol. 3 No. 1. Enero – Junio. p. 14, 19, 20.

Colombia. (1993). *Constitución Política*. Bogotá: Impreandes.

De Mattos, Carlos. (1989). “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”. *Cuadernos del CLAEH*, Nro. 51. Montevideo.

De Souza, Francisco. (2007). *La contribución del pensamiento de Orlando Fals Borda a la teoría de la educación*. Simposio Internacional Investigación Acción Participativa, educación en contextos de pobreza. Universidad la Salle. Bogotá. Mayo 16,17 y 18.

De Souza Santos, Boaventura. (1998). *De la mano de Alicia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes.

Fals Borda, Orlando. (1989). Movimientos sociales y poder político. *Revista Análisis Político*. No. 8 SEP/DIC. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia.

_____. (2004). Entrevista realizada por el Periodista Hugo García. “Nueve municipios del norte del Tolima quieren anexarse a Caldas”. En: *El Espectador*. p. 19 y 25.

García, Hugo. (2004). “Nueve municipios del norte de Tolima quieren anexarse a Caldas”. En: *El Espectador*. p. 19 y 25.

Giraldo Isaza, Fabio. (2001). “Ciudad y región en Colombia”. *Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Universidad Externado de Colombia. p. 9.

Haefner, Carlos. (2000). “La descentralización y la planificación del desarrollo regional ¿ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión”. *Revista MAD*. Nro. 3. Septiembre. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.

Henoa Hidrón, Javier. (2008). *El poder municipal*. Edición 13. Medellín: L. Vieco e Hijos Ltda. p. 58.

Hernández Becerra, Augusto. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

Isaza, Fabio. (2001). *Ciudad y política. La ciudad: transformaciones, retos y posibilidades*. Rentería y Óscar editores - Centro Editorial Javeriano, Ceja.

Leal, Francisco. (1987). “La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones”. Revista *Análisis Político*. No. 1 may/ago. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad nacional de Colombia.

Montañez Gómez, Gustavo, Delgado Mahecha, Ovidio. (1998). “Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional”. Universidad Nacional. *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, No. 1 -2.

Morelli Rico, Sandra. (1996). “La autonomía territorial en Colombia”. *Temas de Derecho Público*. Universidad Externado de Colombia.

Peralta Duque, Beatriz. (2004). “Repensar la participación ciudadana como una manera de superar las tensiones sociales y desarrollar la cultura democrática”. Revista *Jurídicas*. Volumen I, Nro. 2. Diciembre. p. 2 y 3.

_____. (2006). “El desempeño fiscal municipal y su relación con el desarrollo político y social en el departamento de Caldas 1988–2000”. Revista *Jurídicas*. Centro de Investigaciones Sociojurídicas – CIS, Universidad de Caldas. Vol. 3 No. 1. Enero – Junio p. 14.

_____. (2007). *La forma en que se ejerce la ciudadanía en la democracia colombiana - Socialización política y cultura ciudadana-. Ensayo Eje Conceptual Desarrollo Humano Integral*. Doctorado Ciencia Sociales. Niñez y Juventud. Cinde - Universidad de Manizales.

Pérez, Jesús Ignacio. (1994). “La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficiencia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión”. Revista *Iberoamericana de Educación*. No. 4 Enero – Abril. Biblioteca digital OEI: www.rieoei.org/oeivirt/rie04.

III Foro Social. (2005). *Colombia descentralizada. Enfoque y estructura temática del eje desarrollo y equidad*. Bucaramanga 11 y 12 de noviembre.

Vargas Velásquez, Alejo. (2001). El Estado y las políticas públicas. Almudena Editores. p. 57.

Von Haldenwang, Christian. (1990). “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América latina”. Revista *EURE*, Vol. XVI. Santiago.