

CÓMO SALVAR LA DESCENTRALIZACIÓN

Recibido: jun. 21 / 06

Aprobado: jul. 4 / 06

JAIME CASTRO*

* Exconstituyente y consultor. Autor. jcastro@cable.net.co



JAIME CASTRO



RESUMEN

Ninguna de las instancias decisorias en la materia (Gobierno, Congreso, Partidos) se está ocupando de la descentralización como política pública que es y debe ser. Ninguno de esos grandes actores de la vida pública está verificando su estado actual, ni se pregunta cuál puede ser su futuro, ni siquiera a corto y mediano plazo, a pesar de que hace varios años está en crisis. La abandonaron como si no fuese obligación suya rescatarla y crear las condiciones que le permitan cumplir sus propósitos políticos, económicos y sociales. En las oficinas que de ella deberían ocuparse hay un pequeño cartel que dice: “Silencio. Enfermo grave”. Sin embargo por razones múltiples, al país le interesa el tema de manera particular.

Palabras clave: Descentralización, Congreso, Partidos políticos, gobierno central.

ABSTRACT

HOW TO SAVE DECENTRALIZATION IN COLOMBIA

None of the decision-making instances in the matter of decentralization (Government, Congress, Parties) is taking care of the decentralization as a public policy that is and should be. None of those great actors of public life has been verifying its present state, nor are

they asking about their future, not even in the short and medium term, although they have been in crisis for several years. They have abandoned decentralization as if it was not their obligation to rescue it and to create the conditions that will allow the fulfillment of its political, economic and social intentions. In the offices regarding decentralization there should be a small poster saying: “Silence. Serious patient.” Nevertheless, due to multiple reasons, the country is interested in this subject in a particular way.

Key words: Decentralization, congress, political parties, central government.

INTRODUCCIÓN: UN POCO DE HISTORIA

Los colombianos siempre hemos sido partidarios de la autonomía territorial y hemos defendido los derechos de la provincia, porque somos un país de regiones, ciudades y pequeños municipios. Esa ha sido y es nuestra realidad geográfica, política, social, económica y cultural.

Durante el siglo XIX el debate entre federalistas y centralistas animó la controversia pública, en algunas ocasiones con tanta o más intensidad que la que empleamos cuando debatimos las relaciones Estado-Iglesia o definimos los derechos de las personas y el estatuto del poder que empezábamos a organizar.

El campo de batalla sirvió para que en

ocasiones dirimiéramos las enconadas diferencias que tuvimos sobre la materia. Fue precisamente una victoria militar, la que obtuvo Núñez en 1885, la que enterró el federalismo y organizó, en la Carta de 1886, régimen centralista que, con el paso del tiempo, se hipercentralizó en lo político, lo fiscal y lo administrativo. Buena parte del abandono, atraso y marginamiento de extensas regiones de la Patria los debemos a esa forma de gobierno y manejo del territorio. Ese régimen también nos condenó a 100 años de soledad democrática. A partir de 1886 en torno del federalismo se tejió una especie de “leyenda negra”. Se le echó la culpa de todos los males de la época, cuando la crisis de los años 70 y 80 se debió más a causas económicas y fiscales que a las situaciones político-institucionales que creó el régimen autonómico.

Sólo a fines del siglo XX, a mediados de los ochenta, empezamos a tomar decisiones que apuntaron a la superación de las situaciones creadas por el centralismo. Entre ellas, el acto legislativo 01 de 1986 y las leyes 14 de 1983, 22 y 76 de 1985 y 3ª, 11, 12 y 23 de 1986, que ordenaron la elección popular de alcaldes, incrementaron las transferencias, modernizaron municipios y departamentos y pusieron en marcha el proceso descentralizador que todos conocemos.

La Carta del 91 profundizó ese proceso y le dio nuevos desarrollos: definió al municipio como la “entidad fundamental

de la organización político-administrativa del Estado”, ordenó la elección popular de gobernadores, amplió en el tiempo el régimen de transferencias que encontró vigente, le dio a provincias y regiones el carácter de entidades territoriales y constitucionalizó el concepto de autonomía.

Las decisiones tomadas en esos dos momentos –mediados de los ochenta y principios de los noventa– le dieron nueva vida a las entidades territoriales y, en general, a la provincia que se ahogaba en las aguas estancadas de centralismo centenario. El *establecimiento* de la época –los Gobiernos Betancourt y Gaviria, el Congreso del período 82-86 y la Constituyente del 91– merece reconocimiento por la tarea que adelantó. Sin reservas puede decirse que le cumplió al país. No lo ha hecho después porque Gobiernos y Congresos posteriores al 91 olvidaron el tema, por descuido o conveniencia, según se verá más adelante.

MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS FORTALECIDOS

Las decisiones citadas mejoraron de manera apreciable la situación fiscal y administrativa de las entidades territoriales básicas. Lo primero, porque mejoraron su capacidad tributaria e incrementaron las transferencias y regalías que reciben. Las cifras son verdaderamente fabulosas. Por conocidas, no vale la pena repetirlas. Lo

segundo, es decir el fortalecimiento administrativo, porque a esas mismas entidades se les *devolvieron* competencias y atribuciones que por su naturaleza y alcances eran y son de carácter regional y local, a pesar de lo cual venían siendo ejercidas y atendidas por la Nación, o sea por el poder central.

Durante la década de los noventa y primeros años del siglo XXI ha continuado ese proceso de fortalecimiento fiscal y administrativo. En tesis de grado que fue sostenida en la Universidad de París se identificaron las 46 decisiones más importantes (leyes, decretos, resoluciones del Banco de la República y otras) que en materia de descentralización se tomaron en Colombia durante el período 1992- 2002. De esas 46 decisiones, 42 tuvieron contenido y alcance fiscal y/o administrativo. Apenas 4 fueron políticas, cuando el deterioro del proceso descentralizador se debe a causas fundamentalmente políticas.

Entre las decisiones de la década que se acaba de citar conviene recordar las siguientes leyes:

- 358 de 1997, fija topes al endeudamiento territorial;
- 388 de 1997, modifica las normas vigentes sobre reforma urbana y reglamenta los planes de ordenamiento territorial;
- 549 de 1999, crea el Fondo de Pasivos Pensionales de las Entidades Territoriales -Fonpet-;

- 550 de 1999, facilita la reestructuración de la deuda pública territorial;

- 617 de 2.000, ordena el ajuste fiscal de municipios y departamentos;

- 633 de 2.000, destina recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera a la atención de las obligaciones crediticias de municipios y departamentos; y

- 643 de 2.001, reglamenta el monopolio sobre los juegos de suerte y azar.

Al mismo propósito –mejorar los fiscos seccionales y locales– obedecen las normas pertinentes de las leyes 488 de 1998 y 788 de 2002 (reformas tributarias) que modificaron parcialmente el régimen tributario de municipios y departamentos.

Debe decirse, además, que tan profusa legislación ha tenido carácter reactivo, no preventivo. Esta es otra de las causas por la que la crisis que vive el proceso descentralizador no ha sido superada y puede agravarse aún más.

BALANCE DE PRUEBA SATISFACTORIO

Los procesos descentralizadores no producen en sus inicios todos los resultados que de ellos es dable esperar. Sus comienzos suelen ser lentos porque exigen periodo de aprendizaje tanto para el gobierno central, que cede competencias y recursos, como para las entidades territoriales, que ejercen atribuciones y realizan inversiones nuevas. Con el paso del tiempo sus

ejecutorias van mejorando. Además, a los procesos en curso se les introducen ajustes y rectificaciones y se les dan nuevos desarrollos que potencian la inercia propia de la descentralización. Entre nosotros, infortunadamente, ha ocurrido lo contrario. El proceso empezó dando resultados aceptables, pero, con el paso del tiempo, se deterioró en buen número de casos y está produciendo desencanto. Lo más grave, verdadera frustración. Tanta que está muriendo en la conciencia ciudadana.

El Banco Mundial y Planeación Nacional en 1994 evaluaron lo que había ocurrido en 16 municipios de diferente tamaño, condiciones y características: Manizales, Valledupar, Ipiales, Zipaquirá, San Juan Nepomuceno, Piedecuesta, Jamundí, Libano, Belalcazar, La Mesa, Zapatoca, Puerto Tejada, Versalles, Pensilvania, Cucunubá y Puerto Nariño. Estas fueron algunas de sus verificaciones:

- la mayoría de los municipios analizados hizo progresos notables en la prestación de servicios esenciales para sus habitantes ;
- el incremento de recursos a disposición de los entes locales se reflejó en mayor cobertura de los servicios (la del agua aumentó en doce de los 16 casos estudiados);
- diez de los municipios investigados cumplieron importante papel en materia educativa;
- la construcción y el mantenimiento de vías mostraron gran dinamismo;

- aumentó la atención a los sectores sociales más desprotegidos y las zonas rurales;
- cuando la comunidad participó con trabajo, material o recursos, las obras mejoraron y los ahorros fueron grandes;
- se intensificó la tarea fiscalizadora de la ciudadanía y las comunidades organizadas y se elevó el costo de las decisiones equivocadas o ineficaces; y
- los cambios han sido apreciados por la población que ahora espera más del gobierno municipal que del nacional. Así lo dijo el 90% de los encuestados en Manizales, el 75% en Ipiales y el 60% en Zipaquirá.

Diez años después, Planeación Nacional evaluó los resultados del “sistema general de participaciones” para el año 2004. Encontró 1) que las transferencias financian un porcentaje bien importante de las inversiones que departamentos y municipios hacen en salud y educación; y 2) que los servicios citados se municipalizan cada día más. Estas son algunas de las cifras de esa evaluación que confirman lo anterior:

- las transferencias financiaron más del 95% de la educación a cargo de los departamentos y el 85% en el caso de los municipios y distritos; las otras fuentes de financiación fueron las regalías, los ingresos propios de las entidades territoriales y los recursos del crédito;
- los municipios han aumentado su participación en el manejo de las transferencias destinadas a educación:

del 30% en el 2001, pasaron al 45.7% en el 2004;

- las transferencias financiaron el 85% de la inversión que en salud pública hicieron los departamentos y el 65% de la que realizaron municipios y distritos;
- los municipios manejan la mayor parte de las transferencias que financian la salud, el 70%, porque son los encargados de administrar los recursos del régimen subsidiado;
- las transferencias financiaron el 50% de las inversiones que hicieron los municipios en agua potable y saneamiento básico; y
- el deporte, la cultura, la alimentación escolar, la atención a grupos vulnerables, el desarrollo comunitario, los sectores agropecuario y ambiental, el transporte y servicios como el alumbrado público, fueron objeto de inversiones que los municipios financiaron con las transferencias y recursos propios.

BALANCE DESOLADOR

Los resultados, para algunos alentadores, de la descentralización están cediendo el campo al juicio severo y crítico, a veces exagerado, pero no carente de fundamento, que hoy hace la opinión sobre el proceso. Considera, con razón, que hay despilfarro y malversación, clientelismo, burocratización y nepotismo. Para usar lenguaje de moda, piensa que a buen número de municipios y a algunos departamentos los devoró la politiquería y la corrupción. Agréguese la

presencia y la acción altamente perturbadoras y desestabilizadoras de los actores ilegales del conflicto, la guerrilla y el paramilitarismo, que decidieron tomarse y copar las administraciones regionales y locales de los territorios en los que ejercen su “autoridad”, o controlarlas ordenándoles lo que deben hacer o dejar de hacer.

Infortunadamente numerosos municipios han caído en manos de roscas, camarillas o *mafias políticas* que los manejan con el propósito, casi único y exclusivo, de recuperar, debidamente incrementadas, las inversiones hechas en campañas cada día más costosas, de pagar con licencias, permisos, autorizaciones, contratos y burocracia, los favores recibidos, de perpetuarse como grupo en el ejercicio del poder y de participar activamente en la elección de congresistas amigos. Esos mismos grupos, u otros, externos pero no ajenos a la vida regional y local, consideran que la descentralización debe pagar el precio de la corrupción y, por ello, saquean patrimonios y presupuestos públicos. Hace poco el Contralor General dijo que los tres mayores focos de corrupción en el país están en el manejo de las regalías, el régimen subsidiado de salud y la contratación local con cooperativas.

¿EN QUÉ MOMENTO SE JODIÓ LA DESCENTRALIZACIÓN?

Difícil establecerlo y precisarlo porque no se puede decir que la causa de su deterioro sea única y esté contenida en

determinado hecho o acto. Indiscutiblemente se suman situaciones y el resultado final es producto de un proceso sostenido de degradación.

Lo que cuenta es el estado actual de la cuestión y el hecho de que, a pesar de su gravedad, no reaccionamos. Continuamos como si nada importante hubiese ocurrido y estuviese sucediendo. Como si la descentralización no estuviese comprometida. La situación denunciada tiene, además, consecuencias que también conviene destacar. Municipios y departamentos han perdido *governabilidad*, es decir capacidad para cumplir las atribuciones que están al origen de su creación, que les asigna el ordenamiento jurídico y que de ellos esperan las comunidades que los habitan. Igualmente, por la compra de votos y las fallas del sistema electoral, han perdido *respetabilidad* y cada día muestran mayor *déficit de legitimidad*. Lo anterior, sumado a otro tipo de situaciones bien conocidas, llevó a los Gobiernos Samper y Pastrana a pedir que se suprimieran los departamentos y municipios que no fueran viables según los parámetros que para el efecto establecían los proyectos de ley 225 de 1998 y 41 de 2001. Afortunadamente el Congreso no tramitó tan estrambóticas iniciativas y se negó a decretar el genocidio municipal que le propusieron.

Las decisiones descentralizadoras de los últimos años, como se dijo antes, han tenido definida orientación fiscalista y, por ello, las finanzas públicas del conjunto

de departamentos y municipios viven situación de relativa bonanza y son superavitarias, en porcentaje pequeño, pero de todas maneras relevante, porque ya no incrementan el déficit del sector público consolidado. Esa situación de relativa bonanza fiscal tampoco permite cantar victoria porque todavía varias entidades territoriales no son viables y las que lograron serlo pagaron un alto precio en materia social (despido de empleados y trabajadores por los ajustes que ordenó la ley 617 y recorte en programas para las clases menos favorecidas). Las decisiones que se comentan no han logrado superar del todo la crítica situación fiscal de la mayoría de municipios y departamentos. Muchas de ellas contienen medidas coyunturales y puntuales que se han tomado para manejar el día a día, sin que las una el hilo conductor que revele la intención de encontrarle al problema la solución integral que requiere.

La relativa bonanza de que hablamos le permitió a los Gobiernos Pastrana y Uribe dictar sendos e inexplicables decretos de reajustes millonarios en los sueldos de gobernadores y alcaldes con cargo a los presupuestos departamentales y municipales. El primero de esos decretos fue el 1472 de 2001 que ordenó una bonificación de tres sueldos mensuales al año para todos los gobernadores y alcaldes del país. Sostuve y sigo sosteniendo que el entonces Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, compró con esa generosa bonificación el apoyo de alcaldes y gobernadores al proyecto

que recortaba las transferencias y terminó convertido en el acto legislativo 01 de 2001, después de que los citados mandatarios locales y seccionales cambiaran los reparos que tenían frente a la iniciativa, por su silencio cómplice. El segundo decreto es el 4353 de 2.004 que dictó el Presidente Uribe. Elevó la bonificación ordenada antes a 4 sueldos mensuales por año para los gobernadores y a 4, 5 y 6 sueldos, también por año, para los alcaldes, según la categoría del respectivo municipio. Como de este decreto no se dio oficialmente explicación válida, puede afirmarse que obedeció al propósito de conseguir que, en señal de agradecimiento, gobernadores y alcaldes se convirtieran en jefes de la reelección presidencial que tuvo lugar en mayo pasado.

LA POLÍTICA IMPORTA TANTO O MÁS QUE EL RESTO

Está dicho pero no sobra repetirlo: cambiamos y fortalecimos la vida administrativa y fiscal de municipios y departamentos, pero no cambiamos las reglas de juego en materia política. Permitimos que quienes ganasen las elecciones manejaran las recuperadas entidades territoriales conforme a prácticas, costumbres, vicios, mañas y procedimientos que utilizábamos cuando esas entidades no tenían los poderes que empezaron a ejercer gracias a la descentralización y no interesaban a nadie porque habían desaparecido

prácticamente del escenario. No nos importó quiénes fuesen los protagonistas de la nueva realidad administrativa y fiscal. Nos tuvo sin cuidado que fueran las tradicionales y conocidas figuras de la vida municipal y departamental. Tampoco promovimos ni estimulamos la presencia de nuevas fuerzas políticas y sociales.

Ese descuido y ese error están al origen de las situaciones que hoy lamentamos. Como no cambiamos las reglas de juego político-electorales, ni obligamos a los viejos actores a que cambiaran sus prácticas y costumbres, pronto hicieron de las suyas. Se apoderaron de municipios y departamentos fácilmente y los manejaron conforme a principios y reglas de las épocas en las que no había descentralización.

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”. A veces, inclusive, incurrieron en faltas mayores que las que atribuían a quienes derrotaron en las urnas. Por eso no lograron sobrevivir más allá de lo que duró el periodo de las administraciones que rigieron.

¿QUÉ HACER?

Las fallas mayores de la descentralización en este momento no son, entonces, de carácter fiscal o administrativo, materias en las que hemos avanzado, aunque no todo lo que se requiere. Son político- institucionales. Sabiendo cuál es el origen de esas fallas es relativamente fácil identificar soluciones y respuestas.

Lo primero que echamos de menos es la organización de un nuevo modelo o esquema de ordenamiento que *distribuya territorialmente todo el poder del Estado*, no únicamente parte de sus funciones administrativas y tributarias, como tímidamente lo hemos hecho hasta ahora, sino que reparta, también, las funciones políticas del poder público, incluidas las constituyentes y legislativas, entre las autoridades nacionales –Gobierno y Congreso– y los gobiernos sub- nacionales que se organicen. Un modelo que interprete y exprese nuestra realidad, nuestra reconocida condición de país de regiones, ciudades y municipios, porque el que tenemos ha sido desbordado por los hechos. Para sólo citar un ejemplo, la vida económica y social del país ya no es departamental, como ocurrió hasta hace un tiempo, sino regional.

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, trasladarla a su quehacer político y administrativo, 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

Entre dichas medidas pueden citarse las siguientes:

1ª. En toda elección de alcaldes y gobernadores debe participar no menos del 40% del respectivo censo electoral. Si en la primera votación no se logra dicho porcentaje, ésta debe repetirse dentro de los dos meses siguientes, inclusive con la presencia de nuevos candidatos. Si en la segunda oportunidad tampoco se alcanza el 40% citado, debe entenderse que la ciudadanía renunció al derecho que tenía de elegir alcalde o gobernador. En este caso, la autoridad superior (Gobernador o Presidente) nombraría para el periodo de que se trate.

2ª. Para ser elegido alcalde de ciudad que tenga más de 100.000 habitantes debe obtenerse no menos del 33% de la votación total. Habría segunda vuelta entre los dos candidatos mas votados en la primera, cuando ninguno de los aspirantes haya alcanzado en ésta el citado porcentaje.

3ª. Debe repetirse la votación para alcaldes y gobernadores, con candidatos distintos a los que se presentaron en la primera ocasión, cuando el voto en blanco sea mayoría relativa. Para los efectos anotados no se justifica la mayoría calificada (50% + un voto) que exige el acto legislativo 01 de 2003.

4ª. Adoptar fórmula de “discriminación activa” a favor de las mujeres y varones menores de 25 años que garantice su inclusión en las listas que se inscriban para asambleas, concejos y juntas administradoras. Los temas que se debaten y deciden en municipios y departamentos interesan particularmente a esos grupos sociales (salud, educación, aprovechamiento del tiempo libre, vivienda, atención a los sectores más vulnerables de la población, cultura, deporte). Por eso cada día son más las mujeres y jóvenes que se inscriben como candidatos, por ejemplo, a las juntas administradoras locales de las grandes ciudades. En la Localidad de Chapinero, en Bogotá, todos los ediles elegidos en el 2003 fueron mujeres. Las listas inscritas tenían varones y mujeres, pero la ciudadanía decidió, en una especie de acuerdo tácito que nadie promovió, que era mejor elegir mujeres. Fue audaz apuesta política que ganaron quienes la hicieron. Los socialistas franceses reformaron la Constitución para ordenar la paridad de género en todas las listas electorales (los partidos que no cumplan pierden el derecho que tenían a la

financiación que el Estado otorga a las formaciones políticas). Las feministas argentinas cuando plantearon reivindicación comparable acuñaron sugestivo eslogan: “las mujeres cambian, si algunas hacen política; la política cambia, si son muchas las que están en política”. En razón de lo dicho, debe disponerse que no menos del 50% de los renglones que se inscriban para concejos, asambleas y juntas administradoras sean ocupados por mujeres y varones menores de 25 años, en proporción que cada partido decidirá.

5ª. Inhabilitar como candidatos al Congreso a los cónyuges, compañeros, hermanos, hijos o padres de los gobernadores y alcaldes de ciudades que tengan más de 100.000 habitantes. Así se combaten el nepotismo y los clanes familiares en la política.

6ª. Inhabilitar a los diputados y concejales de ciudades de más de 100.000 habitantes como candidatos al Congreso si los periodos se superponen, aunque renuncien a la primera investidura.

7ª. Limitar en el tiempo la duración de las campañas, entre otros propósitos, con el de reducir sus costos que terminan trasladándose a los presupuestos de municipios y departamentos. El proselitismo político electoral sólo debería autorizarse dentro de los dos meses anteriores a las votaciones. Como los elevados costos

de las campañas se traducen, casi que forzosamente en corrupción, hay que reducirlos de manera apreciable.

8ª. Fijar calidades –preparación o experiencia en el sector público o el privado– para ser edil, concejal, alcalde, diputado o gobernador. Quienes argumentan que este tipo de exigencias violan principios democráticos no tienen razón, porque la formación académica hoy se ha masificado y la experiencia también se debe poder acreditar con trabajo político o social.

9ª. Debe cambiarse la ley que ordena estímulos a los votantes porque está llevando a las urnas ciudadanos que votan en blanco, no marcan el tarjetón o anulan deliberadamente el voto pues sólo buscan el certificado que garantiza las ventajas ofrecidas (tarde libre en el trabajo, descuentos en los derechos académicos que se pagan en las universidades oficiales). Los estímulos que se deben conceder tienen que ser otros (puntos para obtener los subsidios y ayudas que otorgue el Estado).

10ª. Facilitar mediante la eliminación y simplificación de requisitos el ejercicio de las formas de democracia directa y participativa que crea la Constitución y desarrolla la ley 134 (referendo, iniciativa popular, consulta, revocatoria del mandato).

11ª. Revisar a fondo los organismos de control y sus procedimientos de trabajo porque unos

y otros fueron diseñados para abusos y delitos que se han sofisticado, no dejan rastro ni huella, y, por eso, son difíciles de sancionar.

12ª. Adoptar regímenes políticos, administrativos y fiscales diferentes para las entidades territoriales, en función de sus características, población e importancia económica. La *unidad nacional*, que se debe conservar, no exige *uniformidad legislativa* que a veces se convierte en camisa de fuerza para el desarrollo y progreso de muchas entidades, o las hace incurrir en costos que van más allá de sus posibilidades.

LA REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES Y GOBERNADORES DESBARATA EL PAÍS

Las situaciones críticas que vive el proceso descentralizador no se superan con las equivocadas propuestas de reforma constitucional que el Gobierno ha anunciado que llevará al Congreso y que todo indica son sus únicas iniciativas en la materia.

Como las Cámaras aprobaron la reelección presidencial, el Gobierno, que en repetidas ocasiones se había opuesto a la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes, decidió promoverla, apoyarla y hacerla suya. Su único argumento es analógico: si hay reelección para el Presidente, debe haberla para

autoridades comparables a nivel regional y local. Si se aprueba, la crisis de que venimos hablando se profundiza porque se habrán constitucionalizado la politiquería y la corrupción. Gobernadores y alcaldes, tocados por el síndrome Uribe, se sentirán únicos e irremplazables y aspirarán a la reelección. Si los abusos de poder son incontables a nivel nacional, fácil es imaginar lo que ocurrirá en niveles más bajos. Pero como al Gobierno le interesa más la condición de quienes ahora se desempeñan como alcaldes y gobernadores, que la suerte de los municipios y departamentos como instituciones, estamos ante el riesgo de centenares de “reyecitos” locales cometiendo toda clase de alcaldadas para quedarse en el cargo.

RECORTE DE LAS TRANSFERENCIAS

Otra propuesta oficial es la relacionada con el recorte de las transferencias territoriales. La Carta ordena a la Nación ceder a municipios y departamentos un porcentaje de sus *ingresos corrientes*. Los valores de esa cesión son el mayor aporte a la inversión social que se hace en provincia, básicamente en salud, educación y saneamiento básico. En desarrollo de acuerdos celebrados con el Fondo Monetario, el Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, con la oposición del

entonces candidato Álvaro Uribe, pidió al Congreso que aprobara el acto legislativo 01 de 2001 con el fin de ponerle “techo” a las transferencias, de “desacelerar su crecimiento”, porque eran la causa del déficit fiscal del sector público. Al país se le dijo, y así quedó consignado en el citado acto legislativo, que el recorte sólo regiría durante 7 vigencias, del 2002 al 2008, año a partir del cual las transferencias crecerían paralelamente con los ingresos corrientes de la Nación.

Ahora el Gobierno pide que el asunto se vuelva a revisar con el propósito de disponer que su crecimiento, a partir del 2009, sea inferior al que ordena la Constitución vigente. Nada de raro tendría que la fórmula del Ministro de Hacienda de hace 5 años sirva ahora al Ministro de Defensa para que los recursos del sector social atiendan las necesidades crecientes de la guerra y la fumigación de los parques naturales.

Antes de que empiece el debate sobre las transferencias conviene tener en cuenta:

1°. Que los *ingresos corrientes* de la Nación no son sus *ingresos totales*. Aquéllos son apenas parte de éstos. Por ello las transferencias territoriales, en el 2006, valen el 33,8% de esos ingresos corrientes; el 31% de los ingresos ordinarios de la Nación; el 14,8% del presupuesto general de la Nación; y apenas el 10% del ingreso del sector nacional consolidado.

2º. Que el hueco fiscal del sector público lo producen el desbordado gasto del Gobierno, el servicio de la deuda nacional, que vale dos veces lo que valen las transferencias citadas y las transferencias para seguridad social.

La obsesión de los Gobiernos con el tema de las transferencias obedece al enfoque fiscalista que la descentralización ha tenido entre nosotros desde hace ya varios años. Esa obsesión también lo es de quienes fueron altos funcionarios de la banca multilateral o del sector económico en el país y de quienes aspiran a ocupar un día tan atractivos cargos.

“GOLPES DE ESTADO BLANDOS”

También ha anunciado el Gobierno que solicitará autorizaciones constitucionales para “disolver gobiernos locales y departamentales” cuando considere que de esa manera puede combatir eficazmente el despilfarro y la corrupción. Sin desconocer que la gravedad de algunas situaciones exige la adopción de medidas severas y eficaces, no se puede atentar contra la autonomía territorial ni propiciar “golpes de Estado blandos” como ocurriría si al Ejecutivo se le dota de ese poder excepcional.

En casos extremos pueden ser necesarias intervenciones temporales y focalizadas en una dependencia, sobre determinados y precisos recursos o actividades, que previamente y en término breve (como el que rige para la tutela)

autorice el respectivo tribunal de lo contencioso administrativo o el Consejo de Estado, según la entidad que se pretenda intervenir. Tal autorización sólo deberían solicitarla documentadamente la Procuraduría, la Contraloría General o la Fiscalía, no los enemigos políticos del funcionario cuestionado que también podrían ser miembros del Gobierno que haría la designación de los reemplazos a que hubiere lugar.

Conviene preguntarnos cómo salvar la descentralización. Pero debemos hacerlo sabiendo qué es exactamente lo que queremos. En materia tan delicada, no se puede improvisar, ni aplicar remedios peores que la enfermedad. Vale la pena anotar que la corrupción en municipios y departamentos no debe verse tanto como el resultado de situaciones personales, ni como la causa de agudos problemas económicos, fiscales o sociales (si no hubiese corrupción, los impuestos serían mas bajos, no habría déficit y ya se hubiesen solucionado necesidades comunitarias). También debe verse como el resultado de equivocadas formas de organización política y de falta de reglas de juego que garanticen masiva presencia ciudadana en la vida pública regional y local.

LA IMPROVISACIÓN ES ENFERMEDAD CONTAGIOSA

Pero no sólo el Gobierno se equivoca en materia territorial. También lo hacen los congresistas amigos suyos pues uno

de ellos presentó a consideración del Senado un proyecto de reforma constitucional que unifica el calendario electoral (el mismo día deberían elegirse Presidente de la República, gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles). De esa manera se *nacionalizan* los comicios regionales y locales y se acaba con la autonomía política de las entidades territoriales porque es obvio que la campaña presidencial, con toda su capacidad de movilización y de “arrastre”, pondrá a muchos electores a votar por los candidatos a gobernaciones y alcaldías que sean partidarios de uno u otro aspirante presidencial, y no por los candidatos a esos mismos destinos que mejor puedan servir los intereses y necesidades del respectivo departamento o municipio.

PROYECTO POLÍTICO VS. PLAN DE AJUSTE FISCAL

En el mas amplio y noble sentido de la palabra, la descentralización, en todas partes del mundo, es un proyecto político que hace parte, entre otros, de los programas de reforma del Estado, el fortalecimiento del sistema democrático y el logro de acelerados cambios económicos y sociales. Obviamente, la variable fiscal, dentro de la descentralización, es importante, pero no por ello define ni orienta el proceso, ni lo puede desnaturalizar cambiándole su esencia y naturaleza políticas. Es, como se dijo, una variable. No puede convertirse en

razón de ser y objetivo del reparto territorial del poder. Porque se trata de un proyecto político en muchas partes se crea el Ministerio de las Autonomías, del Ordenamiento Territorial o de la Descentralización. Por esa misma razón fue el Ministerio de Gobierno, hoy del Interior, el que en Colombia lideró el proceso descentralizador puesto en marcha a mediados de los ochenta. Le dio vida y lo animó en sus primeros pasos. Infortunadamente, después de la Carta del 91, los Gobiernos, por razones de distinto orden, han abandonado el tema de la descentralización, no la han apoyado, ni siquiera la han acompañado. Y el Ministerio del Interior se dejó “raponear” el tema de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, o lo entregó voluntariamente. Estas dos entidades, por razones obvias, le han dado a la descentralización un enfoque meramente fiscalista y la convirtieron en sinónimo de transferencias y déficit fiscal.

A mediados del 95 se anunció que la conversión del Ministerio del Interior – dispuesta por la ley 199 de ese mismo año– permitiría “consolidar el proceso (pues) los departamentos y los municipios tendrán en éste a un vocero permanente de sus intereses, que cuenta con novedosos instrumentos, herramientas y capacidad técnica suficiente para liderar y coordinar el tránsito hacia un modelo descentralizado de administración pública”. Sin embargo, ocurrió todo lo contrario, porque fue precisamente en ese año

cuando empezó a dársele al proceso el tratamiento meramente fiscal que ha tenido durante los últimos años. A pesar de que en el Ministerio del Interior se crearon una “unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales” y seguramente otras dependencias u oficinas con idéntico o similar propósito, son los Ministros de Hacienda y los Jefes de Planeación quienes hablan a nombre del Gobierno en la materia y quienes han concebido, con la complicidad de sus colegas del Interior, las medidas puntuales y coyunturales de la última época. El “renovado” Ministerio del Interior tan sólo burocratizó el tema. No era cierto, como se dijo oficialmente, que el cambio de nombre ordenado por la ley lo habilitaría para asumir de verdad la defensa de los entes territoriales. El antiguo Ministerio de Gobierno lo había hecho con eficacia porque las normas vigentes años atrás le habían permitido poner en marcha audaz proceso descentralizador. Una vez más quedó probado que *la falta de voluntad política no se reemplaza con la expedición de una ley.*

EN EL LUGAR Y MOMENTO EQUIVOCADOS

No nos referimos a otras propuestas gubernamentales sobre temas territoriales porque, hasta el momento, las que resumimos son las únicas que se conocen. Lo que debe decirse de ellas es que van en contravía de lo que son las necesidades que tenemos en la

materia. En vez de solucionar la crisis, le agregan nuevos ingredientes y la profundizan. Equivalen a tratar de apagar el incendio con gasolina. Lo que el país necesita es la gran reforma regional y local que Álvaro Uribe ofreció hace 4 años durante su primera campaña y que salió de la agenda pública porque había que darle prioridad a la reelección presidencial. Todo indica que esa gran reforma seguirá en el clóset porque ahora lo que importa es el recorte a las transferencias, la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes y “tomarse” las alcaldías y gobernaciones que se intervengan.

Como es posible que más tarde aparezcan nuevas propuestas oficiales, confiemos todos en que, ante la incapacidad del Gobierno para solucionar la crisis, no decida revivir las iniciativas de los doctores Samper y Pastrana que como Presidentes propusieron suprimir los departamentos y municipios que no fueran viables fiscalmente de acuerdo con parámetros que fijaron sus Gobiernos. Esperemos que tampoco reaparezca la idea de suprimir las Personerías como se propuso en el fracasado referendo.

FALTA UNA POLÍTICA PÚBLICA

Todo lo anterior permite afirmar que la descentralización como tema le ha quedado grande al *establecimiento* básicamente porque no ha logrado estructurar y poner en marcha una *política pública* que identifique el

problema y las situaciones de que es necesario ocuparse. Que mida la importancia y consecuencias de esa problemática, así como las de las decisiones que se piensen tomar. Que adopte las medidas necesarias para alcanzar los propósitos fijados, evalúe sus resultados, les introduzca periódicamente los ajustes y rectificaciones que demande, y le dé los nuevos desarrollos que exijan su consolidación y mejoramiento.

Como se dijo antes, a mediados de los ochenta y principios de los noventa se tomaron decisiones que abrieron el camino porque pusieron en marcha serio proceso descentralizador. También audaz para la época porque la elección popular de alcaldes le rompió una de sus vértebras a la Constitución de 1886 y al centralismo que a lo largo de 100 años había echado sólidas y profundas raíces. Sin embargo, durante la década de los noventa, concretamente después de la Carta del 91, el proceso fue colocado en el *hibernadero* de los propósitos nacionales. Ni el Gobierno, ni el Congreso, ni los partidos se volvieron a ocupar del él de manera sistemática. No le hicieron el seguimiento que requería ni lo evaluaron para efectos de introducirle los ajustes y reformas que necesitara en razón de los tropiezos, obstáculos e imprevistos que hubiera podido encontrar durante su ejecución.

No le dieron los nuevos desarrollos que su propia dinámica demandaba. Nunca se pasó a una segunda fase o estadio, ni se le dio un nuevo impulso y un

segundo aire. Las medidas que durante el periodo citado se tomaron fueron fundamentalmente de carácter administrativo y fiscal, cuando lo que se necesitaba era conservar y profundizar la naturaleza política del proceso. Había que promover y garantizar masiva y efectiva presencia de la ciudadanía y la comunidad organizada en todos y cada uno de los actos que le dan vida a la descentralización y la ponen en práctica. En vez de hacerlo, adoptamos medidas heroicas como la ley 617 que controló el gasto público regional y local, pero tuvo un alto costo social, y el Gobierno se embarcó en las equivocadas propuestas del referendo que se votó en octubre del 2003 (la supresión de las personerías y las contralorías territoriales).

¿POR QUÉ EL ESTABLECIMIENTO CONGELÓ EL PROCESO Y SE PARALIZÓ FRENTE A ÉL?

Por varias razones. La primera, porque consideró que con las decisiones de los ochenta y la Constitución del 91 había hecho lo que tenía que hacer, había cumplido su deber y lo había cumplido bien. No encontró necesario hacerle seguimiento al proceso e introducirle los ajustes de que antes se habló.

Así ha sucedido también porque quienes detentan el poder a nivel nacional no aceptan compartirlo con las regiones, ciudades y municipios del país. Por ello no quieren reformar ni reemplazar el

modelo de ordenamiento territorial (¿o de desorden territorial?) que vive la peor de sus crisis. Las reformas que a ese modelo le han hecho no han producido los cambios esperados. El país abandonó la descentralización. La dejó al garete. Creyó, equivocadamente, que como proceso podía vivir de su propia dinámica. En vez de profundizarla, como dicen los científicos sociales, hay quienes han buscado frenarla y, a veces, revertirla. Muchos ni siquiera se han dado cuenta de la crisis que la afecta.

La última razón de la parálisis anotada radica seguramente en el hecho de que los Gobiernos, los Congresos y los partidos en los últimos 15 años han medido bien las consecuencias políticas de las decisiones que tomaron y han entendido, no sólo que pierden poder, sino que también pierden el control que siempre ejercieron sobre municipios y departamentos. A esa ventaja no renunciarán nunca, porque, es fundamental para la suerte y el futuro de la clase política tradicional, pues sin ella no podrá sobrevivir. Se dieron cuenta que se les había ido la mano con las decisiones que iniciaron el proceso, que habían sido demasiado generosos. Por ello, en varias ocasiones, por la puerta de atrás, han tratado de recortar y revertir su alcance con propuestas como la de unificar el calendario electoral, porque disponer que las elecciones de Presidente, Congreso, gobernadores y alcaldes tengan lugar el mismo día, sólo busca entregarle a senadores y representantes el manejo de las

elecciones regionales y locales y, por esa vía, el control de municipios y departamentos, ahora fortalecidos fiscal y administrativamente.

Lo más grave de la parálisis que se denuncia es que el proceso entró en crisis y las instancias nacionales que deberían tomar decisiones y proponer los cambios que remuevan las causas estructurales y las situaciones que están al origen de dicha crisis, no actúan. Por eso las dificultades son cada vez mayores. Se extienden como mancha de aceite. Alguien mal pensado podría decir que el juego maquiavélico, o la estrategia, del establecimiento consiste en dejar que la crisis toque fondo y llegue hasta sus últimas consecuencias, para poder desmontar, con razones “válidas”, todo el proceso y acabar con la descentralización.

TAMPOCO HAY LIDERAZGO

Para que lo haya y se ejerza es necesario, en primer lugar, que se sepa qué se quiere. Pero lo que se debe decir con franqueza es que lo que quieren el Gobierno, el Congreso y los partidos no es propiamente fortalecer el proceso, ni mejorarlo, ni sacarlo de la crisis en que está, sino todo lo contrario. Así se puede deducir de lo que hasta ahora han hecho y dejado de hacer.

Álvaro Uribe durante la campaña del 2002 prometió una gran reforma territorial. Las Regiones que se crearan reemplazarían los desgastados

departamentos. Sus parlamentos autónomos ejercerían algunas de las funciones legislativas que hoy están en cabeza del Congreso. Se acabarían los monopolios departamentales –licoreras y loterías– que se han convertido en la caja negra que financia las campañas electorales. Todo eso fue cambiando por las propuestas del referendo que atrás se resumieron. En la campaña que adelantó para su segundo mandato, el Presidente lo que ofreció fue el recorte a las transferencias y la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores.

Las intenciones y voluntad del Congreso tampoco aparecen. Además, son inseparables de las intenciones y voluntad de la clase política tradicional que es ampliamente mayoritaria en las Cámaras y dueña, por tanto, de las decisiones del legislativo. Por ello el Congreso nunca hará la gran reforma territorial que la Nación requiere. No la hará, porque perdería el poder político que hasta ahora ha detentado gracias al control que ejerce sobre municipios y departamentos.

En Colombia, como en muchos otros países, el poder electoral y político tiene sólida base territorial y se obtiene y organiza con base en el uso que se hace de las entidades públicas que gobiernan y administran el territorio. Esa la razón para que la clase política tradicional sea producto del contexto institucional y las reglas de juego que a nivel regional y local le han permitido acumular poder, sobrevivir y proyectarse nacionalmente.

Por ello no acepta que se transforme su *hábitat natural* ni la manera como adquiere capital electoral y lo convierte en poder político.

Tampoco acepta cambios que comprometan la estabilidad de las organizaciones que le sirven de plataforma de lanzamiento y la solidez de las jerarquizadas redes de ediles, concejales, diputados y notables políticos de provincia, a través de las cuales maneja frondosos aparatos burocráticos y *coadministra*. Por esa misma razón no es partidaria de que se eliminen los monopolios, es decir las licoreras y loterías que financian las campañas, ni admite que se cierren las asambleas departamentales. Sólo le interesa que los barones electorales sigan siendo dueños de las curules y que “en la conformación, ejercicio y control del poder político” no participen nuevas fuerzas.

El orden (o desorden) político que tenemos es producto del orden (o desorden) territorial vigente. Son hermanos siameses. Por ello, para renovar el primero y poder cambiar las costumbres y prácticas políticas, hay que reordenar el territorio y sus formas de gobierno y administración, pero la clase política se opone a que se junten reforma política y reforma territorial porque sabe que ésta última transformaría el escenario que utiliza como fuente y origen del poder que detenta. Ha logrado una especie de acuerdo tácito con el Gobierno: hacemos una reforma política que produzca muy pocos cambios y,

sobre todo, que no tenga ningún impacto a nivel regional y local, pero no hacemos ninguna reforma territorial.

Si se considera a los partidos en forma separada del Congreso, ajenos a lo que ocurre en las Cámaras, debe decirse que también están idos del tema, que carecen de una política en la materia. Guardan silencio. Dicen ser amigos de la descentralización. Pero de ahí no pasan. Tal vez porque no tienen ideas ni propuestas para presentar.

ASIGNATURA PENDIENTE

El Congreso ha expedido nueve actos legislativos, reformatorios de la Carta del 91, que tratan temas territoriales:

- 1 de 1993, convierte a Barranquilla en Distrito Industrial y Portuario;
- 2 de 1993, sobre planes departamentales, distritales y municipales de desarrollo;
- 3 de 1993, dispone cómo proveer las faltas absolutas o temporales de los diputados, concejales y ediles;
- 1 de 1995, autoriza invertir en gastos de funcionamiento parte de las transferencias que reciben algunos municipios;
- 1 de 1996, decide sobre la remuneración y seguridad social de los diputados;
- 1 de 2000, ordena que Bogotá se llama así y no Santafé de Bogotá

en uno de los artículos de la Constitución;

- 1 de 2001, sobre transferencias o sistema general de participaciones;
- 2 de 2002, define el periodo de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles; y
- 1 de 2003, adopta nuevo sistema electoral para la elección de diputados, concejales y ediles.

A este listado deben agregarse los proyectos gubernamentales antes citados que pueden terminar siendo actos legislativos. El número elevado de reformas hechas a la Constitución sobre los asuntos objeto de la anterior enumeración prueba que el tema territorial no ha sido resuelto ni está definido del todo. Como es asignatura pendiente, requiere regulación permanente. A pesar del “interés” continuo del Congreso por el problema, la crisis no se soluciona. Prueba, también, que es equivocada la estrategia de las reformas coyunturales y puntuales, hechas para tapar goteras, porque lo que se necesita es una reforma que trate el tema de manera integral y con visión de futuro.

EL CONGRESO NO HARÁ LA GRAN REFORMA

No la ha hecho ni hará por razón elemental: la mayoría de senadores y representantes está en el Congreso gracias a que conoce bien el ordenamiento territorial del país, lo sabe

manejar y lo aprovecha, sin límites ni reservas, con fines político- electorales. Ese aprovechamiento no es necesariamente indebido ni abusivo. Muchas veces se trata del uso que hace de prácticas inveteradas, no autorizadas ni prohibidas por la ley. Los congresistas, en buena medida, son producto de un orden regional y local que a veces ellos mismos han diseñado mediante la expedición de las leyes que lo organizan y las interpretaciones que de ellas hacen. Para senadores y representantes ese orden es su marco institucional y su *habitat político*. Hace parte, además, de las reglas de juego para los candidatos que se disputen las curules. Inclusive, se proyecta sobre los partidos que lo utilizan para estructurar su organización y medir su peso político a nivel nacional. Nadie en Colombia, ni en ninguna otra parte del mundo, cambia voluntariamente las reglas de juego que le han servido para su desempeño exitoso en la vida pública. Y si las cambia, no lo hace para desmejorar o comprometer su situación, sino para mejorarla. No lo hará para desmontar baronatos y cacicazgos electorales que se apoyan en aceitadas administraciones departamentales y municipales. Dicho con otras palabras: los intereses político- electorales de senadores y representantes explican porqué solo excepcionalmente el Congreso ha reformado de verdad el régimen departamental y municipal. Lo hizo a mediados de los años ochenta cuando aprobó la elección popular de alcaldes.

La “incapacidad” política de las Cámaras Legislativas para hacer la reforma regional y local fue reconocida por el propio Congreso cuando expidió el acto legislativo 02 de 1977 que convocó una asamblea constituyente que se encargaría, precisamente, de hacer esa gran reforma. La Corte Suprema – en ese entonces no había Corte Constitucional– infortunadamente tumbó ese acto legislativo.

CLAVE DE LA GUERRA O DE LA PAZ

Los partidos de oposición, que dicen representar la izquierda, no parecen entender que un nuevo modelo de ordenamiento territorial es una de las claves de la guerra o de la paz en Colombia. El conflicto que padecemos hunde sus raíces en la tierra, porque una de sus causas está en el inequitativo reparto de la propiedad agraria, y otra, en la lucha por el ejercicio de poder a nivel regional y local. Por ello la *distribución territorial* del poder del Estado aparece como una de las respuestas mas indicadas para el logro de la paz. Un nuevo modelo de organización territorial sirve el propósito anotado porque se deben crear espacios y escenarios democráticos, a nivel regional y local, en los que se reinserten quienes quieran poner a prueba su vocación política y sus ideas sobre el Estado, el servicio público y la manera de lograr el bienestar colectivo.

Entre los actores armados del conflicto seguramente hay quienes tienen definida

vocación política. Para su reincorporación a la vida ordinaria de la Nación, más que ayudas de carácter económico o social (casa, carro y beca), lo que seguramente cuenta para ellos son las posibilidades reales y ciertas que encuentren para ejercer esa vocación, es decir para participar válidamente y por canales democráticos en la vida política, concretamente para presentar y defender sus ideas y propuestas y para ejercer al menos parte del poder político del Estado. Unos serán ministros o congresistas, como ha ocurrido. Pero como no hay puestos en el Gobierno ni curules en el Congreso para todos, como tampoco los hay para todos los que aspiran a ellos sin haber estado en la ilegalidad, es necesario organizar y fortalecer escenarios y espacios, distintos de los de carácter nacional, verdaderos *centros de poder regional y local*, que les permitan reclamar el favor popular para sus proyectos políticos. En otras palabras: la reforma territorial debe ser *punte de plata* para la consecución de la paz.

Esos escenarios son las regiones, las ciudades y los municipios fortalecidos política, fiscal y administrativamente. En ellos pueden realizarse esas vocaciones y ejercerse, con proyección sobre el bienestar de sus comunidades, parte del poder político del Estado. Tendremos paz cuando veamos como gobernadores y alcaldes de regiones, ciudades y municipios a los antiguos comandantes que se desmovilicen y que el pueblo elija. Si algunos lo quieren ver de esa manera,

será parte del precio que el país debe pagar para lograr la paz.

Esa reinserción sólo será posible si contamos con entidades territoriales dotadas de atribuciones y recursos suficientes para cumplir una gestión razonable en beneficio de los pueblos que las habiten. No es serio de parte del *establecimiento* invitar a quienes están en la ilegalidad a que abandonen las armas y se incorporen a la civilidad como gobernadores o alcaldes de departamentos y municipios y jefes de administraciones que no tienen capacidad de gestión ni posibilidades ciertas de recuperarse.

La posibilidad de que esos centros territoriales de poder sirvan como espacios para la incorporación de los desmovilizados que tengan vocación política, no tiene nada de irreal. Sin que las ciudades y municipios del país hubiesen sufrido la transformación que aquí se propone, fueron escenarios válidos para que el M-19 apareciera en la vida pública del país. Carlos Pizarro fue candidato a la Alcaldía de Bogotá y otros comandantes y militantes suyos han sido alcaldes de ciudades importantes (Pasto, Yumbo y Zipaquirá, entre otras). En varios de los municipios del Urabá antioqueño han sido alcaldes los reinsertados del antiguo EPL (Ejército Popular de Liberación).

Lo dicho para los partidos de oposición vale también para los de la coalición

gobiernista. En el caso de éstos, su situación es aún más delicada porque, en vez de hacer política presentando propuestas y debatiendo los problemas públicos, parecen estar dedicados a dormir la siesta burocrática después de la fatiga que les debe producir la dura pelea que libran por los puestos.

¿CÓMO SALIR DEL LABERINTO?

Si los llamados a decidir no saben que hacer, ni tienen voluntad para producir el cambio que se requiere, y el Congreso no hará nunca la reforma territorial que necesitamos, ¿cómo concebirla, diseñarla y ponerla en marcha? Podría decirse que la instancia y el instrumento idóneos serían, entonces, la reunión de una asamblea constituyente o la aprobación de un referendo. Sin embargo, debe anotarse que una y otro, conforme a la reglamentación vigente, requieren la aprobación del Congreso y se someten, luego, a exigente participación ciudadana en las urnas, todo lo cual es difícil de conseguir, sobre todo si detrás de la propuesta no están ni el Gobierno ni una fuerza política mayoritaria o con gran capacidad de convocatoria.

Así pintado el panorama es desolador. Seguramente he exagerado algunos de sus trazos para llamar la atención sobre las dimensiones y características de la crisis, no para desanimar a quienes tengan interés en hacer aportes, ni para que quienes creemos en la necesidad del cambio pensemos que

no hay camino ni salida posibles.

A comienzos de los noventa llegamos, después de varios intentos fracasados de reforma, a situación de verdadero bloqueo institucional. En poco tiempo apareció fórmula política, en la que casi nadie había pensado antes, que nos permitió salir de la encrucijada. Lo mismo ocurrirá ahora porque si no le encontramos respuesta a la crisis regional y local, comprometemos la legitimidad y hasta la estabilidad del sistema democrático y le cerramos las puertas a la paz. También, porque vastos sectores de opinión terminarán exigiendo e imponiendo esa respuesta pues no soportarán por mas tiempo la situación existente: quienes tienen el poder, no saben qué hacer, ni cómo; en cambio, quienes sí lo saben, no tienen poder para hacer lo que se debe hacer.