

Descentralización, democracia y Estado autoritario

Darío I. Restrepo B.

Encargado de la cátedra de Teoría Política
en la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia

I. INTRODUCCION

El propósito de este ensayo es hacer algunas consideraciones que apunten a construir una crítica general al proceso de descentralización en Colombia. Crítica radical que demuestre, la no consolidación de una "Autonomía Municipal"¹ en el orden de lo político, de lo administrativo o de lo fiscal. El estudio de las leyes y decretos basta para confirmar la perpetuación del orden centralista, paternalista y servilista en las relaciones políticas entre la nación, los órdenes territoriales y la población. Erróneo sería sin embargo concluir que nada está pasando y que todo sigue tal cual. La globalidad y coherencia del proceso de reforma tiene fuerza suficiente para provocar cambios en las relaciones entre el Estado, la actividad económica, los individuos y la sociedad civil. Hacia el objetivo de desentrañar esta "finalidad" apunta nuestra contribución.

La exposición consta de tres partes: Primero, una crítica epistemológica y teórica a los contenidos ideológicos que sustentan la justificación del proceso de descentralización. En segundo lugar, la evocación de ejemplos históricos que desvirtúan la asimilación del concepto de descentralización con el concepto de democracia. En última instancia, la presentación y crítica de la reforma actual en Colombia.

La problemática epistemológica, histórica y práctica hacen parte de la crítica general al proceso de descentralización sobre la cual voy a exponer algunas ideas.

En la conclusión se aborda la nueva regulación neoliberal de la sociedad por el Estado introducida mediante el proceso descentralista en relación con el asunto de la democracia política y el Estado Autoritario Colombiano.

II. CRITICA EPISTEMOLOGICA

1. En el ámbito de lo Político

Resulta particularmente impactante la unanimidad en torno a la creencia en que el sistema centralista es sinónimo de poder Autoritario, fuerte, no

compartido, excluyente de la mayoría de las regiones y los ciudadanos de la toma de decisiones. El régimen político centralista se erige en base a una democracia representativa formal que convierte el ejercicio de la política inasequible al ciudadano común y corriente.

Contrariamente, se pretende que un sistema descentralizado es sinónimo de poder Democrático, atenuado, compartido y consensual. La descentralización política daría mayor acceso a las especificidades políticas territoriales en la determinación de su futuro e inauguraría un proceso en el que, al lado de la democracia formal y representativa, se desarrollarían espacios de democracia participativa, real y directa.

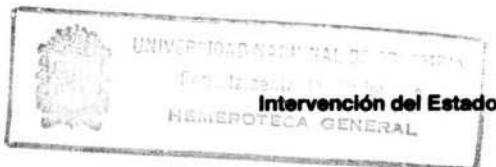
Los más estudiados, profundos y convencidos defensores de las bondades inherentes al proceso descentralista han buscado fundar en el pasdo de la filosofía sociológica la justificación a la reforma actual.

Para Tocqueville, el poder local y municipal es el poder popular, como si el contenido de la democracia se encontrara en el grado de localización geográfica del poder. Para Proudhon, la dicotomía entre poder centralizado y descentralizado se identifica con la dicotomía entre autoridad y libertad, como si todo sistema centralizado conspirara contra la libertad individual y colectiva que sólo puede ser garantizada por la descentralización institucional del poder más que por la naturaleza social de éste.

2) En el Ambito de lo Administrativo

La justificación del proceso descentralista se amplía al campo de la administración. Aquí se dice que el centralismo es ineficiente por definición. Desde un centro no se puede tener la información necesaria sobre las periferias para determinar eficientemente el índice de prioridades y los criterios de la administración pública local. Por lo demás, el centralismo administrativo es antidemocrático porque impone autoritariamente una normatividad nacional a toda la especialidad territorial violando las especificidades, potencialidades y quereres de los administrados locales. Por último y relacionado con lo anterior al centralismo administrativo expulsa y aleja los ciudadanos locales de la participación y fiscalización de la administración de sus propios y exclusivos asuntos locales.

La descentralización administrativa consiste en devolverle las funciones propiamente locales a la gestión municipal. Se presume de esta manera lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios estatales. Son los ciudadanos de una localidad lo que mejor conocen sus necesidades y los que están autorizados para establecer los criterios más aptos para una eficiente autogestión administrativa local. Por lo demás, se acercan así las instituciones a la sociedad civil y ésta al Estado. Se amplía el interés de los administrados en el manejo de la cosa pública y posibilita una mayor participación y fiscalización ciudadana de la administración. La descentralización administrativa conduciría entonces a una simbiosis democrática y eficiente entre la sociedad civil y el Estado.



3) En el Ambito de lo Económico

El modelo de desarrollo centralista se caracteriza por ser excluyente. La intervención del Estado en la economía se centra en ciertos sectores productivos, regiones y clases sociales. De esta manera se multiplican las desigualdades regionales y sociales con respecto a los beneficios del crecimiento económico. La implementación de este modelo de desarrollo se logra mediante una centralización de las decisiones en favor de los sectores, las regiones y las clases privilegiadas por el modelo. Se llega, así entonces, una vez más, a explicar la antide democracia o sea, la negación de una participación abierta y equilibrada de todas las regiones y ciudadanos de un país en la determinación de su futuro. El centralismo económico, además de antide democrático es ineficiente puesto que abandona la mayoría de las actividades productivas, las regiones y las clases sociales y les retira el apoyo económico del Estado. La estrechez del mercado nacional y la miseria serían, según esa visión, fruto del modelo de desarrollo centralista impulsado por el Estado.

Por el contrario, la descentralización económica consiste, de una parte, en la redistribución espacial de los dineros estatales. De otra, en la desconcentración de la toma de decisiones hacia los entes territoriales. Así se lograría un mayor equilibrio en el desarrollo de las regiones del país y una creciente participante de la ciudadanía local en la determinación de sus planes de desarrollo económico y social. La descentralización económica conduciría a un modelo desarrollo equilibrado, participativo y, por ende, eficiente y democrático.

Todo es culpa del centralismo! La ineficiencia administrativa, las desigualdades regionales, la miseria de las mayorías y ante todo la falta de democracia. Menos mal que de repente, alguien se acordó de Tocqueville el liberal y de Proudhon el socialista. Ellos ya lo habían dicho. No tenemos sino que descentralizar... y resolvemos nuestros problemas. Primero el de la administración burocrática, ineficiente y odiosa. Despues el de la miseria más absoluta y, en un plazo más largo, el de los desequilibrios regionales. La historia colombiana de los últimos cien años es la historia de un olvido. Se olvió que el grado de democracia se mide por la localización del poder en el espacio institucional más próximo al ciudadano, el municipio. La democracia es local o no es.

DESCENTRALIZACION - AUTONOMIA LOCAL - PARTICIPACION CIUDADANA - DEMOCRACIA

No hay duda, la argumentación dominante en torno al proceso de reforma es seductora y conceptualmente coherente. Es por ello que se puede hablar de un cuerpo ideológico descentralista. La descentralización (política, administrativa y económica), conduce a la "Autonomía Local" el espacio territorial al cual se le transfieren mayores funciones y en el cual se abren las posibilidades de participación ciudadana en la cosa pública. Se sume dicho proceso como fundamento de la modernización democrática de Colombia.

Primera Crítica. El Fetichismo Institucional

Para los defensores del proceso descentralista, bien sea desde la derecha o desde la izquierda, dicha reforma institucional contiene en sí misma virtudes automáticas, inequívocas y unívocas. Esta argumentación reposa en una concepción funcionalista e instrumentalista del Estado. Este es un ente técnico-institucional sin naturaleza ni funciones de clase. Por el contrario los grandes reformadores del Estado con sólo ajustar el aparato administrativo pueden garantizar la resolución de los problemas y conflictos sociales, económicos y políticos. Estamos en el mundo asexual de la sociedad funcional en el cual pueden ser corregidos los defectos y desajustes a través de un consenso social alrededor de reformas institucionales inequívocas y benéficas para todas las partes de la sociedad.

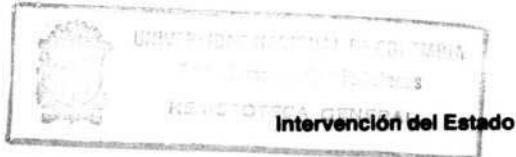
Sociedad funcional, Estado instrumento, formas institucionales a las cuales corresponde un conjunto de atributos, son parte de la ideología descentralista. Esta busca obscurecer los conflictos constitutivos de la sociedad, el carácter clasista del Estado y de sus instituciones y, por último, la pugna política y social entre fuerzas encontradas en torno al impulso y utilización de la reforma institucional.

Segunda Crítica. Reducción de la Democracia a una Cuestión de Forma

El régimen centralizado sería ineficiente y antidemocrático. El régimen descentralizado sería económica y administrativamente eficiente y políticamente democrático.

Sin embargo, los ejemplos prácticos son tozudos. Ellos nos permiten constatar que a la estructura centralizada o descentralizada no le son inherentes determinados contenidos sociales o ideológicos propios. Prueba de ello es la existencia del sistema centralizador en regímenes sociales, tan opuestos como el soviético y la España del General Franco. Por otro lado, al interior de sociedades con el mismo modo de producción dominante, (socialista o capitalista), encontramos las dos estructuras. Entre los países socialistas, la URSS es centralista y la China es descentralista. En el mundo capitalista, los E.U.A. son descentralistas y Francia centralista, hasta hace bien poco.

Los más consecuentes partidarios de la descentralización dirán que tanto en el comunismo como en el capitalismo se puede dar la democracia o su contrario y que el que se llegue a un resultado u otro dependerá de la adopción o no de una estructura descentralizada. Esta argumentación supone definir la democracia excluyendo de ella el contenido social del poder sobre el cual se ejerce. Se trata precisamente de reducir la democracia a una cuestión de forma. La democracia aquí se resolvería en la manera como está organizada la administración pública, en la repartición de funciones y transferencias presupuestales entre los órdenes territoriales y, en los lugares de elección de representantes políticos y de participación ciudadana en la cosa pública.



Sin embargo, el poder no es local o regional sino nacional como espacio en el cual se tejen las relaciones sociales de producción dominantes que irrigan y subordinan todos los espacios territoriales. El poder no es el de una forma institucional sino el de un conjunto de relaciones políticas y sociales que se dotan de un aparataje institucional en el ejercicio de su dominación, ya sea bajo una forma centralista o descentralista.

La reducción de la democracia a una cuestión de forma esconde la urgencia de imponer reformas sociales en pro de la "eficiencia y la democracia" social. Más globalmente, la ideología descentralista le da un trato formal a la democracia, o sea, la reduce al análisis de estructuras administrativas y de los espacios representativos. Se evita así cuestionar la orientación social de la administración pública, el poder real en la sociedad y se evita por completo el debate sobre los límites absolutos de esa propuesta de democracia política se desconoce que no existe una total autonomía política del representante elegido localmente con respecto a sus superiores jerárquicos y que no prima la soberanía popular sobre las instituciones y los elegidos ya que el elector no puede en ningún caso sancionar o revocar al elegido.

Tercera Crítica. Reducción de la Democracia a una Cuestión de Estado.

Las luchas democráticas no son indiferentes al grado de participación institucional que un Estado permite a los sectores populares. No por ello cambia la naturaleza social del Estado. Se amplían así las posibilidades de infringir las políticas desde "adentro" de las instituciones. Además, se logra legitimar legalmente la fuerza de la oposición social y política, como también llevar la fiscalización de la sociedad civil sobre el Estado interior del Estado mismo.

En una perspectiva estratégica, el objetivo de los sectores populares es el de dotarse de unas instituciones conforme a sus intereses. En esta medida, la participación en el Estado actual permite dos cosas. La primera, la legitimación institucional del poder popular y la ampliación de los espacios de lucha democrática y la consolidación de las reivindicaciones laborales, sociales y políticas al interior del Estado. La segunda, los espacios institucionales ganados son un punto de apoyo para ampliar cualitativamente la organización popular en pro de una nueva institucionalidad diferente de la actual.

Hecho este reconocimiento de los beneficios de una mayor participación ciudadana en las instituciones, es necesario advertir que dicha participación (no importa cuán amplia sea) no agota el problema de la democracia política.

La democracia política también se juega en la sociedad civil. Se requiere del desarrollo de formas de organización variadas y heterogéneas, independientes del Estado cualquiera sea éste. Ello para lograr dos cosas. Primero como garantía de una fiscalización permanente de las instituciones "desde afuera". Segundo, como principal medio de vida de una ciudadanía que se

autoregula y su autodetermina y, que lucha permanentemente contra el encadenamiento de la sociedad civil por el Estado bajo todas sus formas.

Todo Estado, de una u otra manera, conspira contra la sociedad al querer amarrarla en una formas institucionales, en unas normas y reglas que se izan por encima y contra los ciudadanos. Por ello, la democracia no puede reducirse a una cuestión de Estado (cuálquiera que éste sea), ni a un grado determinado de participación ciudadana en las instituciones por más amplia que sea esta participación.

Precisamente, el modelo totalitario es aquel que reduce toda forma de organización y participación ciudadana en la cultura y la política a una cuestión estatal. El modelo totalitario es aquel en que el Estado penetra en todas las formas de organización y de actividad de la sociedad civil. La estatización de la sociedad civil es el punto más alto de "participación" ciudadana en las instituciones y es también el mayor grado de absolutismo antidemocrático.

Si consideramos el caso colombiano el contexto de violencia que vive el país señala aún más claramente las razones por las cuales la democracia no se reduce a una posible participación ciudadana en las instituciones del orden local. Nosotros padecemos de una situación de no paz, de guerra política. La democracia es únicamente la posibilidad de participación de otras fuerzas sociales y políticas de mayorías representativas en los municipios. Es, primero que todo, la garantía de la vida y de los derechos políticos para ejercer la oposición al bipartidismo. Sin ello, la apertura institucional es cuando menos una pantomima, cuando más, una trampa. En términos generales, la democracia pasa por el derecho de la sociedad civil a organizarse, sin peligro de muerte, independientemente de las instituciones, de los partidos tradicionales y de otras formas de organización que hasta hoy detentan el monopolio del Estado, de la "legalidad" y la "legitimidad institucional".

Ante esta realidad, resulta particularmente preocupante y ambigua la actitud del gobierno. Por un lado habla de Autonomía Municipal, de participación ciudadana, de co-gestión de los servicios públicos. Pero el mismo gobierno en boca de su primer vocero, el Presidente de la República, y en una situación de generalización de la guerra sucia contra los sectores populares y los candidatos a los Alcaldías no pertenecientes al bipartidismo, desprecia la gravedad de la existencia de los grupos paramilitares refiriéndose a ellos como a grupos de autodefensa, permitidos por la Constitución. Se trataría en últimas de un grupo problema de semántica. Además el "Estatuto en defensa de la democracia" reprime fuertemente las formas más comunes de hacer política por el movimiento popular. Cárcel y multas serán el precio a pagar por aquéllos que ocupen emisoras, edificios públicos, vías, retengan el transporte... o sea exactamente los métodos de lucha desarrollados por las marchas indígenas y campesinas, por los movimientos cívico, estudiantil y obrero.

Se tiene una situación en donde, por un lado, el gobierno penaliza la manera propia que tienen los sectores populares de "participar en la políti-

ca" o sea, por fuera de las instituciones establecidas e independiente de los partidos tradicionales. Por otro lado, el régimen bipartidista quiere institucionalizar y estatizar los movimientos sociales a través de su participación en las institucionales bipartidistas. Este contraste demuestra que el objetivo del régimen se asemeja más a la concepción autoritaria de la participación que a la concepción democrática de ella o sea el reconocimiento del derecho a la organización independiente de los movimientos sociales respecto del Estado.

III- CRITICA HISTORICA

La única pretensión de este aparte es la ilustración de casos históricos que desvirtúan la pertinencia de la asimilación de la democracia y la descentralización. No pretendemos tampoco concluir lo opuesto. Sería atribuir un contenido social e ideológico a una forma institucional. Sólo las condiciones históricas concretas, a saber, la articulación entre los modos de producción, los conflictos políticos y la lucha de clases pueden esclarecer el sentido y el lugar de las formas institucionales en una sociedad.

La experiencia colombiana durante la segunda mitad del siglo pasado, revoca el principio axiomático según el cual: todo proceso de descentralización conduce a una autonomía local que posibilita una mayor participación democrática de los ciudadanos en el Estado.

Colombia tuvo en ese momento como en ningún otro un régimen descentralista radical. Las Regiones-Estados llegaron a poseer sus propias Constituciones, emitir su moneda, ejercer su administración y formar ejércitos autónomos. El federalismo fué la forma institucional necesaria para la consolidación de los grupos dominantes en cada región y resultó del equilibrio de poderes entre los terratenientes en proceso de convertirse en clase dominante a nivel nacional. Las relaciones de producción más extendidas, las haciendas y las unidades productivas parcelarias, formaban el circuito económico territorial que permitía la consolidación de los poderes regionales más o menos independientes de la economía nacional.

La legislación regional o la falta de ella era el instrumento de sometimiento de la fuerza laboral a los terratenientes y hacendados por vías extraeconómicas. La autonomía regional era la libertad de sujetar la mano de obra local a una tierra, a un señor.

En Europa se dieron los primeros pasos hacia la descentralización administrativa bajo el reino de las monarquías absolutistas y antideclarativas. En los tiempos modernos, en Francia, el Presidente social-demócrata, Francois Mitterrand, respetando y utilizando todos los artificios que permite el "golpe de Estado permanente"² impulsó en 1982 y 1983 la adopción de un paquete de leyes de descentralización económica y administrativa.

Por otro lado, cabe destacar que en la mayoría de los casos, son los mismos Estados centrales los que impulsan los procesos de descentralización buscando con ello administrar mejor, dividir para reinar. Generalmente, la descentralización no es el resultado de luchas democráticas territoriales que buscan con ello liberarse del autoritarismo del Estado y de su burocracia centralizada. Se trata más bien de iniciativas del grupo en el poder.

Como bien escribió en 1977, Mario Calderón Rivera, Gerente actual del Banco Central Hipotecario, respecto a la fallida Reforma Constitucional de López Michelsen, que preveía una descentralización administrativa municipal y departamental y una regionalización de la planeación: "Para cualquiera que posea un mínimo de conciencia sobre la realidad cultural del país, deberá resultar evidente que nuestra estructura política tiene que afirmarse mucho más en un Estado, en que la unidad de mando sea la mayor garantía para la óptima utilización de los recursos humanos y materiales disponibles. De ahí que en mi entender, la proyección práctica de las reformas que se introduzcan a la carta dependerá fundamentalmente del énfasis que se ponga en el reforzamiento del Poder Presidencial".

"Aunque pudiera parecer contradictorio con los objetivos de la descentralización del desarrollo, la vía del poder político concentrado –dentro del nuevo concepto ya mencionado de distribución espacial de los recursos–, resultaría siempre la mejor alternativa nacional. Es éste, precisamente, el sentido de la creación de órganos regionales de planificación, en un contexto en que las líneas de autoridad estén inequívocamente coordinadas a nivel vertical y horizontal, sin las perturbaciones que necesariamente generan las concesiones a un falso concepto democrático de la estructura constitucional"³.

La evocación de estos casos históricos nos hacen dudar de la asimilación entre descentralización y democracia. Por un lado regímenes antidemocráticos han impulsado e impulsan procesos descentralistas. De otro lado, la experiencia histórica nos enseña que la descentralización no lleva necesariamente a un enfrentamiento con el Poder Central. El "poder local", la "Autonomía Regional", están lejos de oponerse a los propósitos centrales de la clase dirigente y de su Estado Central. Es erróneo pretender tanto que la democracia consiste en la delegación de poder a las Instituciones Locales como que éstas, por naturaleza, estén en conflicto con el Poder Central.

Siendo que los Estados Nacionales usualmente combinan visos de descentralización política y/o administrativa y/o económica, la primera tarea debe ser el estudio de las causas que dan origen al impulso de esta articulación entre lo centralizado y lo descentralizado⁴. La segunda debe ser el estudio de la forma estructural como se relacionan los espacios de decisión y ejecución. Por último, se deben estudiar los objetivos perseguidos por el proceso de descentralización. Estos solos, en última instancia, podrían dar cuenta del sentido de la nueva forma institucional.

IV- LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

El proceso de descentralización en Colombia pretende haber sido inspirado en un propósito claramente democratizante. Para conseguir este objetivo, se habrían ideado los diversos mecanismos de transferencia de dineros y responsabilidades administrativas a los Municipios, y ante todo, la elección popular de Alcaldes. Los Municipios contaría, en este final de siglo, con la libre autodeterminación política, la posibilidad de agenciar sus propios asuntos administrativos y los medios económicos para ello y para impulsar un proceso de desarrollo propio. La "Autonomía Municipal"⁵ sintetizaría tanto el mecanismo como el objetivo democrático del proceso descentralista.

Nuestra intención en este Capítulo es repasar sistemáticamente todas las nuevas figuras políticas, administrativas y fiscales introducidas por la Ley. Demostraremos de esta manera, que el sistema centralizado y paternista permanece aún después de estas reformas en Colombia. El estudio de las Leyes y Decretos niega la pretendida autonomía local y afirma el reducido alcance de la tan promocionada participación ciudadana.

1. Límites a la Autonomía Política Local

La figura de descentralización política cuenta con dos iniciativas: Primero, la elección popular de Alcaldes el 13 de Marzo de 1988, en todos los Municipios del país y en la capital de la República y segundo, la introducción de la figura de la consulta popular como un mecanismo para decidir sobre asuntos específicos que conciernen a los Municipios.

Haciendo aquí caso omiso de todas las repercusiones políticas de la elección popular de Alcaldes⁶ sólo haremos referencia, para negarlo, al supuesto propósito de dicha iniciativa: La autodeterminación política local. En efecto, el Artículo 3 del Acto Legislativo Número 1 de 1986 y el Artículo 17 de la Ley 78 de 1986 otorgan exclusivamente al Gobernador, Intendente, Comisario o al Presidente de la República (en el caso de Bogotá), la facultad de destituir al Alcalde elegido popularmente. La Ley estipula claramente los motivos que pueden dar origen a dicha destitución. Ellos son: cuando al elegido se le haya dictado sentencia condenatoria de carácter penal o auto de llamamiento a juicio. Cuando por actos cometidos como funcionario público, el Procurador General de la Nación solicite su destitución. Por vacancia, o sea por ausencia injustificada del cargo o en caso de muerte o imposibilidad física o mental. Finalmente, el Alcalde puede ser destituido por violación al régimen de incompatibilidades. Dicho régimen prohíbe al Alcalde "intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tengan interés el Municipio o el Distrito o sus Entidades Descentralizadas"⁷.

Esto quiere decir que le es prohibido al Alcalde, so pena de destitución administrativa, encabezar a la población que lo eligió, en las luchas y exigen-

cias reivindicativas que ésta avance frente a la nación y a sus Entidades. El Alcalde elegido popularmente no le pertenece enteramente a los electores y su legitimidad y soberanía está suspendida de la espada de Damocles en manos de sus superiores administrativos.

No se discute aquí un problema de la filosofía electoral. Las preguntas esenciales son: En dónde reside la soberanía?, quién es el soberano?

El régimen constitucional colombiano está basado en el sistema de la democracia representativa en el cual los ciudadanos delegan, vía procesos electorales, su soberanía en representantes que componen el cuerpo legislativo, en el Presidente de la República y, en virtud de la descentralización política, en el Alcalde de cada Municipio y del Distrito Especial de Bogotá.

Sin embargo, el acto de delegar no obliga el respeto del mandato popular por parte de los representantes elegidos. A ese propósito, el Artículo 179 de la Constitución Nacional reza: "El sufragio se ejerce como función constitucional, el que sufraga o elige no impone mandato al funcionario electo".

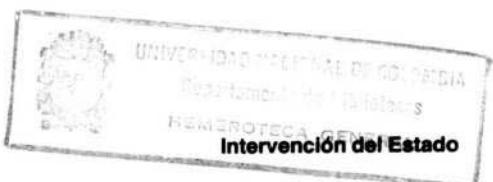
Por tanto, la Constitución Colombiana, por principio, convierte a los Alcaldes elegidos popularmente en irresponsables ante el mandato y los quereres de sus electores. Por el contrario ésta le dice: "Su primera función es el respeto de la soberanía y la soberanía reside en la Nación representada en las Instituciones. Usted debe, por tanto, acatar no sólo la Constitución y las Leyes sino las órdenes administrativas de sus superiores institucionales".

De esta manera, en Colombia, el pueblo es únicamente un instrumento de acceso a las Instituciones Soberanas en vez de ser las Instituciones un instrumento de la soberanía popular. En el ámbito meramente político, la soberanía popular dentro de un sistema de democracia directa implica la posibilidad de elegir, fiscalizar y revocar a todo momento cualquier mandatario o funcionario público.

La elección popular de Alcaldes en Colombia no permite ni la autonomía política del Alcalde ni la plena autodeterminación política de los electores. Para que así fuere, sería necesario instituir la figura del respeto del mandato lo cual revocaría el sistema de democracia representativa en beneficio de un sistema de democracia directa.

Como garantía legal de éste, la comunidad, por vía directa o indirecta, debe poseer el derecho exclusivo y constitucional de elegir, fiscalizar, revocar o reiterar a los Alcaldes en su función.

La segunda figura de descentralización política es el referéndum o consulta popular local directa sobre asuntos propios al Municipio. (Artículo No. 6, Acta Legislativo Número 1 de 1986). La reglamentación de dicha Ley no ha sido todavía adoptada, por lo cual no cabe extenderse en esta materia. Se puede señalar, sin embargo, que la Ley presentada por el entonces Ministro de Gobierno Fernando Cepeda Ulloa en su Artículo 50., le otorga a los



Intendentes, Comisarios, Gobernadores y al Presidente de la República (en el caso de Bogotá) la exclusividad para autorizar al Alcalde para llamar a la consulta popular. Por tanto, en ningún caso, el Alcalde, o una mayoría del Concejo o un porcentaje determinado de la población local, tendrían el derecho de convocar el referéndum. Se limita así gravemente la posibilidad de autodeterminación política local a través de la consulta directa a los ciudadanos sobre sus propios asuntos. Más aún, la propuesta en mención prohíbe la consulta sobre aspectos esenciales de la vida municipal, a saber:

- “1. Votar contribuciones y gastos locales, lo cual no excluye que se ordene o niegue la construcción de obras por el sistema de valorización.
2. Determinar la estructura de la administración municipal.
3. Expedir el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio.
4. Ordenar participación en las rentas municipales o transferencias de las mismas.
5. Nombrar o remover funcionarios.
6. Autorizar aportes o suscripciones del Municipio o de sus Entidades descentralizadas o empresas industriales o comerciales.
7. Decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas municipales, o suprimirlos.”

2. Límites a la Autonomía Económica Local

El segundo soporte del trípode que sostiene la Autonomía Local es el conjunto de medidas que refuerzan las arcas municipales dentro de un criterio de responsabilidad en la determinación de su propio desarrollo.

- a) La Ley 14 de 1983 reforzó las capacidades del Municipio para recaudar ingresos del orden local. El grueso de los ingresos municipales están conformados por el impuesto al comercio, a la industria, al sector financiero y el impuesto predial. La ley determina la base gravable y los topes mínimos y máximos de imposición. Estos topes son del 2 al 7 por mil sobre las actividades industriales y 2 al 10 por mil sobre actividades comerciales y de servicios. El gravamen al sector financiero dependerá de los ingresos operacionales anuales y oscilará entre el 3 por mil para corporaciones de ahorro y vivienda al 5 por mil para las otras entidades financieras. (Ley 14 de 1983).

De esta manera, la nación además de establecer los impuestos directos al capital en niveles bastante bajos, no otorga al “poder municipal” autoridad alguna para fijar autónomamente los impuestos a los sectores económicos que ella estime política o económicamente necesarios⁸.

b) Mediante la ley 12 de 1986 la nación transferirá progresivamente a los Municipios hasta el cincuenta por ciento (50%) del recaudo nacional por concepto del impuesto al valor agregado I.V.A. La ley fija en un 25.8% el monto que se debe utilizar para gastos de inversión y funcionamiento y en un 74.2% lo que se debe emplear exclusivamente en doce rubros de inversión autorizados legalmente. Además, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenará año tras año, para cada Municipio, la utilización porcentual de los recursos. Esto es, en gastos de inversión o funcionamiento, gastos en inversión y sector rural o urbano. El Ministerio se reserva la facultad de retener transferencia por concepto del I.V.A. en caso de incumplimiento de deudas municipales no pagadas. El mecanismo de tutoría nacional sobre la utilización de los bienes cedidos a los municipios es aún mayor para aquéllos con una población menor a cien mil (100.000) habitantes. En este caso serán en última instancia, las oficinas de planeación departamental⁹ las que aprobarán legalmente el presupuesto municipal.

Ni el Alcalde, ni el Concejo pueden modificar, en ningún sentido, los conceptos emitidos por Planeación Departamental sobre el proyecto de presupuesto presentado por el Alcalde.

c) La Ley 76 de 1985 creó el Consejo Regional de Planificación (CORPES) de la Costa Atlántica. Posteriormente el 8 de octubre de 1986 se integró al conjunto del país (exceptuando a Bogotá) en cuatro CORPES: Región de Occidente, Centro-Oriente, Orinoquia y Amazonas. El supuesto objetivo de los Consejos Regionales es el de descentralizar la planeación mediante la elaboración de planes de desarrollo por y para las regiones. Muy rápidamente se derrumbaron las ilusiones de los costeños que creyeron que podrían realizar sus propios planes regionales, debido al artículo 16 de la Ley el cual concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para:

“Definir el objeto y contenido básico de las planes de desarrollo regional que deben formar parte del Plan Nacional de Desarrollo Económica y Social y señalar los mecanismos de participación de las regiones en su preparación”.

Sólo en el nivel más bajo de la estructura de planificación regional, encontramos un mecanismo de participación de la comunidad en la figura de un Comité de concertación como órgano consultativo y al cual, serán cooptados representantes que desarrollen actividades en pro del desarrollo regional.

3. Límites a la Autonomía Administrativa Local

La transferencia de una serie de funciones del orden nacional al orden local, la ampliación del número de ciudadanos en la administración de jurisdicciones intermunicipales y la participación de representantes de ligas de usuarios de servicios públicos en la dirección de éstos, son las tres grandes in-

novaciones introducidas por la descentralización administrativa. El reforzamiento administrativo municipal y la participación ciudadana en la administración de sus instituciones y de los servicios domiciliarios completarían los objetivos de la descentralización política y económica: Un Municipio autodeterminado políticamente y con los medios económicos necesarios para la gerencia de sus propios asuntos, tal es la definición de la Autonomía Municipal que no resiste el examen somero de las leyes y decretos adoptados bajo el gobierno anterior y el actual. La Ley 11 de 1986 permite crear las Juntas Administrativas Locales (J.A.L.) en cada Corregimiento (área rural) y Comuna (área urbana) cuando el Concejo Municipal así lo disponga como instancia de apoyo a sus funciones administrativas. Un tercio de las J.A.L. estará integrada por representativas de la comunidad elegidos para este cargo. La socialización del Estado lograda por esta ampliada participación ciudadana tendrá efectos prácticos recortados. Las Juntas son meros organismos de apoyo y consultoría al servicio del Concejo Municipal Municipal y no disponen de autonomía presupuestal ni pueden crear ninguna organización administrativa. Las siguientes son las atribuciones consultoras de las Juntas Administrativas Locales:

- “a) *Cumplir por delegación* del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción.
- b) *Proponer* motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.
- c) *Recomendar* la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
- d) *Vigilar y controlar* la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción; y
- e) *Sugerir* al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones”¹⁰.

No ocurre lo mismo con las Juntas Administradoras de Servicios Públicos a nivel local. Ellas estarán compuestas por funcionarios públicos, concejales y por representantes de ligas de consumidores de servicios en tercios iguales. La Junta Directiva en las diversas entidades efectivamente es un órgano de decisión con una participación ciudadana ampliada. Pero no todo espacio de participación es democrático. En este caso se trata de una ampliación de los instrumentos clientelistas en favor del Alcalde. Las diferentes ligas de usuarios de un mismo servicio presentan sus candidatos al Alcalde quien decide autónomamente a quién integrar en la dirección administrativa del servicio.

En segundo lugar, la escogencia que debe efectuar el Alcalde está legalmente enmarcada dentro de una concepción elitista de la participación. La liga de usuario debe representar no menos del 2% mensual de la facturación total del servicio o servicios prestados por la respectiva entidad descentralizada, dentro del año inmediatamente anterior a la fecha de convocatoria a

presentar candidatos a la Junta Directiva de los respectivos servicios domiciliarios. Los enormes sectores marginados del consumo de servicios o aquéllos no menos numerosos que los consumen pero los "roban" sin facturar¹¹, no cuentan como fuerza representativa de las ligas de usuarios. Por el contrario, los sectores de altos ingresos y las empresas, grandes facturadoras de servicios tendrán plenas garantías legales de acceder a la dirección local de las entidades descentralizadas prestadoras de servicios públicos. El Artículo 13 del Decreto 3446 de 1986 fija los siguientes criterios que deberán guiar la decisión del Alcalde:

1. Valores y magnitudes de los consumos representados.
2. Derecho de los diferentes estratos sociales, usuarios del servicio, a una participación adecuada en la administración de la entidad".

El Decreto 77 de 1987 y los Decretos 78, 79, 80 y 81 del mismo año reglamentan la descentralización fiscal en sus relaciones con las diversas competencias administrativas transferidas a los Municipios. Sin entrar en el detalle, podemos afirmar que para cada una de las funciones descentralizadas, con mayor o menor grado, fueron previstos mecanismos estrictos de tutoría nacional. Las entidades descentralizadas del orden nacional, los Ministerios o Departamentos Administrativos o los órdenes territoriales superiores al municipal establecerán las pautas, normas y criterios con los cuales el Municipio debe administrar las funciones descentralizadas. La descentralización funciona así: "Yo les transfiero a ustedes una serie de tareas y platas pero ustedes no deciden autónomamente del destino de los dineros ni los criterios de manejo de las funciones delegadas. De esas cosas me encargo yo".

Por tanto, ni en la elección popular de Alcaldes y la consulta popular, ni en la descentralización fiscal, la regionalización de la planeación y la descentralización administrativa, existen elementos suficientes para concluir que el objetivo de la descentralización es la promoción de la Autonomía Municipal o la amplia participación democrática de los ciudadanos a las instituciones locales.

OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION

En la primera parte de este ensayo se realizó una crítica a los presupuestos ideológicos que pretenden justificar la implementación del proceso descentralista en Colombia¹². También se expusieron algunas ideas sobre el Estado, sobre las formas institucionales y sobre la democracia que la ideología descentralista tiene como misión ocultar. Se evocaron algunos casos históricos con el fin de desvirtuar la veracidad de la ideología descentralista. Se hizo un seguimiento sistemático a las leyes y decretos reglamentarios de la descentralización política, administrativa, fiscal y de la planeación en Colombia para desmentir la pretendida Autonomía Municipal y reducir el alcance real de la participación ciudadana ampliada en las instituciones y servicios locales.

Las condiciones están dadas para ir más allá de la crítica teórica y formal hacia la presentación de algunas hipótesis sobre los objetivos que el régimen político colombiano busca consolidar con el proceso de autoreforma descentralista¹³. En otro lugar¹⁴ expusimos detalladamente la totalidad de estos objetivos, aquí los presentamos parcial y someramente.

El método de la reforma actual residen en el impulso articulado de modificaciones a la regulación económica, administrativa y política del Estado. Reseñaremos primero los objetivos específicos buscados en cada una de estas áreas, para, en la conclusión, lanzar una hipótesis sobre cuál es el sentido unificador del proceso en curso, ¿Cuál es la modificación sustancial que se quiere introducir en las relaciones entre la sociedad civil, el Estado, la actividad económica y la política? ¿Cuál es el rasgo fundamental del "nuevo régimen"?

Objetivos Económicos y Consecuencias Sociales de la Descentralización

Control y reducción a término del déficit fiscal y adecuación de la intervención del Estado a las necesidades de la acumulación.

La descentralización fiscal (Ley 12 de 1986) y el reforzamiento de las capacidades municipales y departamentales en el alza de impuestos locales (Ley 14 de 1983) sólo pueden ser comprendidas con referencia a las grandes tendencias teóricas que han orientado la política económica en los últimos años.

Desde mediados de los setentas¹⁵ se viene imponiendo en Colombia y en la mayoría de los países capitalistas la teoría según la cual se responsabiliza a la intervención del Estado en lo económico y lo social como principal factor causante de la crisis. El Estado es demasiado grande, asume costos "improductivos" crecientes y monopoliza progresivamente los más variados sectores de la actividad económica. Ello ha conducido, de un lado, a que el Estado le dispute al sector privado estas actividades bajo unos criterios que no son los de la rentabilidad capitalista. Por otro lado, la inversión improductiva del Estado en servicios públicos y sociales deriva en el déficit fiscal, cuya financiación acelera el proceso de endeudamiento, el alza de los impuestos y la emisión de moneda. La circulación de mayor cantidad de moneda con respecto a las necesidades de la acumulación provoca el fenómeno inflacionario que agrava los costos de producción y disminuye las ganancias de las empresas, lo que desincentiva la actividad económica y genera más desempleo.

La "solución" a la crisis económica pasa entonces por una reducción del déficit público nacional mediante la disminución de las inversiones "improductivas" del Estado y el aumento de los ingresos fiscales sin penalizar la iniciativa privada. Por otra parte, el Estado debe retirarse de una serie de sectores en beneficio del sector privado, o cuando menos, aplicar en todos los casos el criterio de costo-beneficio o de autofinanciamiento de todos los en-

tes territoriales y de todos los sectores de intervención estatal en la economía. En Colombia estamos lejos de una plena realización de esta política aún cuando ella ha venido siendo aplicada gradualmente.

La descentralización fiscal y administrativa y la regionalización de la planeación vienen siendo discutidas desde la reforma constitucional de 1968 en el informe Musgrave (1969), los estudios previos a la convocatoria de la Asamblea Constituyente (1976), el informe Bird-Wiesner (1978), la comisión del Gasto Público (1986) y el estudio del Banco Mundial sobre los servicios públicos en Colombia (1987), como estrategia para el cumplimiento de los objetivos expuestos arriba. Estos son: retiro creciente del Estado Central en tanto gerente y financiador de servicios, sometimiento de las inversiones del Estado al criterio de costo-beneficio (acabar con los gastos improductivos), disminuir el déficit público nacional aumentando los ingresos y reduciendo los gastos y, por último, hacer recaer el costo de la crisis sobre los sectores populares y en beneficio de los capitalistas.

Como vemos, los objetivos económicos son inseparables de una opción política y tienen repercusiones sociales determinadas. A continuación exponemos dichos objetivos económicos y algunas de sus múltiples implicaciones sociales.

1. Gracias al proceso de descentralización, el Estado Central transfiere la responsabilidad gerencial de los servicios públicos a los municipios, buscando comprometer las instituciones y los habitantes de cada localidad en la prestación de las políticas públicas.

Se busca así hacer desaparecer la presión política y social sobre el Gobierno que existió durante el período en que éste era el responsable único de la prestación de los servicios. El 80% de los paros cívicos en Colombia se originan por ausencia, irregularidad o precios altos de los servicios públicos domiciliarios (Acueducto y alcantarillado, Energía y Aseo). Con la descentralización administrativa, al ser el municipio el responsable de los servicios, no tendría ya sentido que los paros cívicos se realizarán contra el Gobierno y su Estado Central. De otro lado, la participación de representantes de ligas de usuarios en la Juntas Administradoras de los servicios tiene como objetivo comprometer los líderes del movimiento cívico con la gerencia de éstos. La institucionalización, división por localidades y la neutralización del primer aglutinador social de oposición al Estado sería el resultado de la "Autonomía Administrativa Local" y de la "ampliada participación ciudadana" en los asuntos que más le atañen. Así lo entiende claramente Jaime Castro, ex-Ministro de Gobierno cuando le asigna como tarea a la descentralización la: "Desaparición o disminución de los paros cívicos originados en la deficiente prestación o no prestación de los servicios públicos locales"¹⁶.

2. La transferencia a los Municipios de hasta el 50% del I.V.A. captada por la nación es uno de los mecanismos previstos para la nacionalización del gasto público.

El último estudio sobre el gasto público en Colombia¹⁷ propone una serie de reformas al régimen presupuestal central, la adopción de una nueva estrategia de planificación y relacionado con lo anterior, una readecuación del funcionamiento operativo del Estado que redefine sus relaciones a nivel espacial. En otro lugar¹⁸ desarrollamos estos temas de los cuales aquí evocaremos sólo lo relacionado con las transferencias del I.V.A.

La Comisión denuncia las asignaciones presupuestales con destinación específica como una de las causas que generan un creciente e ineficiente déficit fiscal. Con miras a quebrantar la rigidez que implican las rentas con destinación específica la Comisión propone, entre otras medidas, condicionar la cesión del I.V.A. en favor de los Municipios a planes específicos de inversión. Se lograría así una racionalización y eficiencia¹⁹ del gasto público. En efecto, los mecanismos de tutoría del Estado Central sobre los Municipios y la capacidad que tiene el primero de retener las transferencias a los segundos le permite juzgar y corregir sobre la marcha la pertinencia y los criterios de inversión de los dineros públicos. Dicho flexibilidad será el instrumento para adecuar permanentemente la inversión al comportamiento del mercado, al criterio del capitalista privado de costo-beneficio.

De la misma manera este mecanismo de transferencias condicionadas a los diferentes Municipios sobre los cuales se descentralizan una serie de funciones permitirá al Gobierno tratar con una multitud de pequeñas administraciones locales que por su tamaño pretende controlar fácilmente. En el caso de "errores" políticos o administrativos de gerencia o inversión en una o varias de las funciones descentralizadas, las consecuencias económicas y/o políticas serán de menor escala y de más fácil corrección y control.

3. La descentralización funcional de competencias tiene como objetivo disminuir los costos del gasto público y privatizar la prestación de los servicios: "Las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el respectivo Distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los Municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos. Con tal fin, dichas Juntas y Organizaciones celebrarán con los Municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento de la ejecución de determinadas funciones u obras"²⁰.

Las organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro aportarán su principal riqueza en la conclusión de los contratos con el municipio, su mano de obra. La administración pondrá a disposición la maquinaria, los insumos y el trabajo calificado mientras que la asociación de vecinos por

ejemplo, organizará los turnos de trabajo gratuito casa por casa, cuadra por cuadra.

La cesión de dineros por concepto del I.V.A. es insuficiente para la financiación del conjunto de funciones delegados por la nación a los municipios. Por eso, el Concejo y las y las entidades descentralizadas podrán celebrar contratos de servicio con empresas privadas.

El sometimiento de la prestación de los servicios a los criterios privados (cuando menos) y la privatización directa de los reductos públicos que hasta hoy son monopolio del Estado será la consecuencia de la descentralización administrativa.

4. La descentralización fiscal y administrativa conduce al aumento de los ingresos por parte del Estado a fin de financiar sus políticas, sin ahondar el déficit fiscal.

La delegación de funciones en los municipios (Autonomía Administrativa) tiene como contrapartida para éstos la necesidad de generar nuevos recursos (responsabilidad local sobre sus propios asuntos) con los cuales completar las transferencias recibidas del Estado Central. Para ello el municipio deberá recurrir al alza de los impuestos locales (Ley 14), a asociaciones con el sector privado, a los contratos con organizaciones sin ánimo de lucro e, inevitablemente, a utilizar la palanca del endeudamiento. Honrar el pago de la deuda municipal conducirá a una combinación de tres hechos. El no pago de ciertas deudas y por tanto la retención de dineros municipales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No obstante esta reducción de ingresos municipales, seguirán vigente sus responsabilidades en la financiación y prestación de obras y servicios. Pero, esta vez el municipio será el único responsable de su subdesarrollo y de la no prestación de los servicios públicos!

El alza de los impuestos locales y la delegación de políticas públicas en el sector privado son las otras dos consecuencias del endeudamiento municipal.

5. La descentralización fiscal es profundamente regresiva a nivel social e inequitativa a nivel territorial. La totalidad de las nuevas transferencias hacen partes del impuesto al valor agregado I.V.A., el cual, en última instancia, es pagado por la masa de consumidores. Se mantiene así la orientación que se viene consolidando en cuanto a la financiación de las políticas públicas por vía tributaria desde mediada la década del setenta. Los impuestos indirectos y sobre las remuneraciones salariales representan un porcentaje cada vez mayor dentro de los ingresos nacionales respecto a los impuestos directos sobre la propiedad y la riqueza.

La clave de repartición de la cesión del I.V.A. entre los municipios penaliza por un lado, a aquéllos con poca población y por otro, a los muni-

cipios que no realicen un gran esfuerzo en el cobro del impuesto predial. En Colombia, los municipios pobres que no tienen a quién cobrarle el impuesto predial son también los municipios con menos habitantes. "La responsabilidad de cada localidad ante su futuro" se asemeja mucho con un llamado al "sálvase quién pueda" y tenga los medios para ello.

Objetivos Políticos de la Descentralización

Por primera vez en Colombia habrá Alcaldes de partidos políticos diferentes al del Presidente de la República y de las colectividades políticas mayoritarias a nivel nacional, a raíz de la elección popular de Alcaldes.

Se pretende así combatir la abstención electoral ($\pm 60\%$) y encauzar dentro de las instituciones las fuerzas nacionales y políticas (movimientos cívicos, movimientos políticos regionales) que en las últimas décadas han ganado fuerza y legitimidad pero que evolucionan por fuera de los partidos tradicionales, las instituciones y el orden establecido.

De esta manera, el régimen pretende ampliar la base política y social que se expresa institucionalmente ganando así estabilidad y legitimidad ante las mayorías nacionales.

Los nuevos movimientos sociales (± 15 años) han nacido desde las localidades y a partir de sus problemas propios. Sin embargo, han ido evolucionando hacia una mayor coordinación operacional y política a niveles departamental, regional²¹ y nacional²².

La elección popular de Alcaldes y las competencias descentralizadas a nivel local pretenden reanimar la vida política municipal pero también acantonar los movimientos sociales en su expresión local. Por lo demás, recae sobre el Alcalde el principal peso de la responsabilidad sobre el devenir de su Municipio. De esta manera el Gobierno y el Estado Central se protegen de la centralización del descontento social. La nueva función del Estado es la de mediar en los conflictos entre los ciudadanos y su Alcalde o entre éstos y el Gobernador. De todas maneras en última instancia y en caso de fusión de intereses entre el Alcalde y el pueblo municipal contra el Gobierno, este último posee la facultad constitucional de revocar fulminantemente al Alcalde.

Valga la salvedad, una cosa son los objetivos que los representantes del régimen asignan al proceso de auto-reforma descentralista y otra cosa es lo que realmente ocurrirá con ella. En particular, en lo político, la centralización nacional de diversos sectoriales sociales²³ y su coordinación política nacional²⁴ y, más generalmente, la polarización de los enfrentamientos, han llegado a tal punto de maduración que la elección popular de Alcaldes puede representar espacios conquistados por la insurgencia social en vez de ser factor de división y neutralización de la oposición o de legitimación del régimen de democracia restringida.

CONCLUSION: HACIA UN ESTADO NEOLIBERAL AUTORITARIO

El proceso de descentralización en Colombia parece ser el resultado del surgimiento de nuevos retos en las áreas de lo social, lo político y lo económico. La articulación entre estos factores se refleja en las formas de regulación de la sociedad por el Estado. Después de todo es mediante las reformas política, fiscal y administrativa que el Estado interviene sobre los cambios en curso e intenta darles una cohesión para orientarlos hacia políticas conformes a su función integradora. ¿Cuál es el rasgo de esta integración que se confunde todavía con las viejas prácticas y formas estatales y que deja otras intactas?²⁵ Hacia qué tipo de régimen apunta el proceso de descentralización? Cómo caracterizar la nueva intervención del Estado?

El principal elemento unificador de los diferentes procesos en curso es una tendencia hacia una regulación focalizada en y por los micro-espacios, combinado con un reforzamiento de los mecanismos tutelares del nivel central sobre los órdenes territoriales y una mayor concentración de poder en el ejecutivo.

Los nuevos movimientos sociales que nacieron en las localidades a partir de reivindicaciones de tipo local desarrollaron un proceso de coordinación espacial y de fusión con las luchas y las plataformas de los sectores sociales que tradicionalmente habían estado organizados: el movimiento indígena, campesinado y los obreros²⁶. Con respecto a esta realidad, el proceso de descentralización política y administrativa ofrece el espacio institucional local para su manifestación dentro de la legalidad. Aun cuando explícitamente el objetivo de esta apertura sea la integración, institucionalización y neutralización de estos movimientos es necesario considerar que la reforma no hace desaparecer las contradicciones sociales sino que tiende a desplazar el lugar de su expresión protegiendo así al Gobierno y al Estado Central.

Una de las consecuencias de los paros y movimientos cívicos locales es el surgimiento de los movimientos políticos regionales. La elección popular de Alcaldes y las Juntas Administradoras locales refuerzan la democracia representativa municipal abriendo espacios políticos a los movimientos cívicos y políticos del orden local, a las nuevas fuerzas políticas (Unión Patriótica) y a la guerrilla.

Concomitantemente se ha erosionado el poder de las otras instancias representativas, el Congreso por ejemplo, en beneficio de una concentración de facultades en el ejecutivo.

Las críticas contra la gestión centralizada de los servicios públicos y de las obras y servicios prestados por el Estado se han intensificado en los últimos años en el país²⁷. Las reformas actuales descentralizan la gestión y la financiación de dichas políticas hacia los municipios que deberán apoyarse en el sector privado y las comunidades locales para este fin. Se persigue así desmontar el Estado-Benefactor, reducir el déficit fiscal y crear estructural-

mente unas prácticas institucionales en donde se apliquen los criterios de costo-beneficio a las transferencias nacionales y a las políticas públicas.

La nueva concepción de la planificación confía también su forma operacional en la regulación espacial por regiones, departamentos y municipios bajo un estricto control y directrices verticales.

La redefinición espacial de la regulación estatal en lo social, lo político, lo administrativo, lo fiscal y en la planeación sirve como mecanismo de implementación de una política social regresiva y de criterios neoliberales para la intervención del Estado²⁸.

La política económica neoliberal ha sido analizada ampliamente en la última década. La regulación neoliberal de la sociedad por el Estado comprende de una manera articulada los rasgos esenciales que unifican la intervención estatal en lo económico pero también cabría describirla en lo social y lo político.

En lo económico, se trata de devolverle al sector privado una serie de actividades y de someter la intervención del Estado en las señales del mercado mediante la aplicación del criterio de costo beneficio. El mercado dirá quienes son más eficientes y el Estado restringirá su intervención a premiar dicha eficiencia y a generar las condiciones para que otros irrumpan en el mercado.

Es así como en el caso de la política de descentralización una mayor transferencia del I.V.A. dependerá del esfuerzo local en la generación de los impuestos prediales. De la misma manera los servicios públicos tienden a ser financiados por las tarifas cobradas a los usuarios. "Quien consume debe pagar su propio servicio". Por último, la gestión local de obras y servicios obliga la generación local de recursos. "A mayor gasto, mayor recaudo". Premiar los ganadores "Winners" y no sostener a los perdedores "Loosers", tal es el criterio de la intervención neoliberal.

Los planes bandera del actual Gobierno²⁹: "La campaña contra la pobreza absoluta y por la generación de empleo" y el "Plan Nacional de Rehabilitación" tienen como objetivo crear las condiciones infraestructurales (vías, servicios públicos, crédito, asistencia técnica) para incorporar doce millones de campesinos a la producción, la circulación y el consumo de los bienes y servicios en el mercado³⁰. Estos planes bandera no son entonces el bastión asistencialista neo-keynesiano navegando en aguas neo-liberales a partir de los cuales el Estado impulsaría una política de intervención para la redistribución de ingresos sino la expresión de una política de intervención neoliberal del Estado destinada a estimular la producción en un mercado que se encargará de distribuir ingresos. "Consumirá quién produzca y pueda pagar los bienes y servicios".

En el área de lo social, el Estado busca por diferentes medios debilitar al movimiento obrero y sus organizaciones clasistas, impulsa e integra a la

gestión institucional organizaciones comunitarias en base a su localización territorial, acceso a servicios y vocaciones por funciones determinadas: Asociación de Vecinos, Juntas de Ornato, Clubes Recreativos, Culturales, etc.

Mediante la descentralización operacional de funciones públicas a nivel municipal y la participación comunitaria en ellas, el Estado pretende izarse por encima de los conflictos territoriales y jugar un papel mediador entre usuarios y representantes político-administrativos locales.

En este marco conceptual, la elección popular de Alcaldes se dota de un sentido específico dentro del nuevo tipo de relaciones políticas que se quieren promover mediante la reforma descentralista. Mario Calderón Rivera, Gerente del Banco Central Hipotecario, define tajantemente el contenido de la elección popular de Alcaldes así: "Es claro además, que con las oportunidades que ofrece la reforma, no cabrá disculpa posible para las fallas humanas que se presenten, porque la elección popular de Alcaldes brinda la ineludible posibilidad de elegir los mejores. Si la mayoría silenciosa termina absteniéndose, ella y sólo ella será responsable del mal gobierno que se dé a nuestras ciudades y del crecimiento del desorden urbano (...). Las ciudades colombianas sólo pueden ser el resultado de la buena o de la mala administración³¹ ... y de ella son sólo responsables los ciudadanos locales.

La nueva "politización" neoliberal de la sociedad civil pretende desresponsabilizar al Gobierno Central en materia del devenir de las poblaciones locales, hacer de éstas el resultado de la mala o buena administración territorial, cuya responsabilidad exclusiva recae en ellas mismas.

Precisamente esta "libertad de cada cual ante lo suyo", de cada liga de usuarios de servicios públicos ante su Junta Directiva, de cada usuario ante el pago de su servicio, de cada localidad ante su Alcalde, de cada ente territorial ante la generación de sus propios recursos, de cada ciudadano ante su Junta Administradora Local, es el rasgo neoliberal común a toda la reforma descentralista.

El Estado burgués pretende suplantar su función histórica de mediador y parte en el conflicto entre el capital y el trabajo, entre sus gremios y organizaciones, por el mediador entre individuos y administraciones específicas. Cada individuo es un productor y un consumidor. El Estado es un administrador de servicios que gerencia con la participación y cofinanciación de los usuarios respectivos. Cada ente territorial es un colectivo de asociados compuesto y gerenciado por las instituciones locales, las empresas privadas y la comunidad. El Estado Central es un superáparato nacional que coordina y armoniza los colectivos asociados e imparte las directrices de su gestión y media en los conflictos inter y extra locales.

El Estado Autoritario

Posterior al rápido fracaso de la "Apertura Democrática" y del "Diálogo Nacional" y en un contexto de generalización de la guerra sucia el Go-

bierno de Virgilio Barco renueva su continuidad con las políticas represivas (Estado de Sitio, Estatuto antiterrorista en defensa de la democracia) y busca una vía reaccionaria de resolución a la crisis institucional.

Esta crisis se manifiesta en la pérdida de "armonía en el funcionamiento de las tres ramas institucionales", inoperancia de cada una de ellas y desprecio ante la población. Por el lado del Congreso reina el ausentismo, la lentitud, el desprecio y un insuficiente compromiso con los proyectos del Ejecutivo. La hija pobre de la familia institucional, la justicia, no tiene fondos para funcionar, está sobrecargada de competencias que no logra asumir válidamente y se encuentra corroída por la mafia y la venalidad. Los intentos de extender las leyes de excepción para gobernar sin modificar la constitución y los ensayos de adaptar ésta a las necesidades del régimen han encontrado un creciente rechazo en la Corte Suprema de Justicia que defiende la jurisdicción que se quiere sobreponer. Después de los trágicos eventos del Palacio de Justicia, la Corte ha redoblado su celo en defensa del orden democrático formal las tendencias al ejercicio autoritario del poder presidencial y militar. Bajo el actual Gobierno la Corte Suprema tumbó decretos promulgados en virtud del Estado de Sitio, el juzgamiento de civiles por militares, el Plan de Emergencia para Urabá, el Tratado de Extradición, el Tribunal Especial de Instrucción para los crímenes políticos, las guardias cívicas, etc. Todos los mecanismos que en el decir del presidente han logrado "maniatarlo" ante la agravación del orden público. Además hay que agregar dentro de la crisis institucional la incapacidad creciente del clientelismo como instrumento de control y legitimación del régimen de democracia restringida.

Ante esta situación, el régimen bipartidista persiste en su esfuerzo recurrente por superar el marco legal de la democracia burguesa formal y su división y equilibrio entre los poderes institucionales, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

El ejercicio continuo del poder mediante los decretos de Estado de Sitio (artículo 121 de la Constitución) y el decreto de Emergencia Económica (artículo 122 de la Carta) que llevan, por una parte, a la concentración a ultranza de facultades legislativas y judiciales en manos del Ejecutivo, y, otra, a la consolidación de una verdadera cuarta institución la de las Fuerzas Armadas bastante autónoma y que en momentos de crisis no es controlada por ninguna otra instancia, (Palacio de Justicia), son los rasgos esenciales del Estado Autoritario Colombiano. El equilibrio entre los tres poderes institucionales oficiales es un lujo de la democracia burguesa que Colombia no ha podido ofrecerse. El Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) en nombre de la despolitización y la coherencia en la intervención económica y administrativa del Estado, transfirió una serie de competencias al Ejecutivo debilitando al Congreso. La reforma constitucional no se dió sin dificultades, superadas mediante la amenaza de la renuncia presidencial, la moneda de cambio por el sometimiento al amo fué la recompensa de los auxilios parlamentarios.

Sin la pretensión de ser exhaustivos podríamos mencionar que desde entonces el Congreso pierde iniciativa en cuestiones económicas y reduce su función a la de aprobar las propuestas del Ejecutivo como en el caso del Presupuesto Nacional. En otras materias, el Congreso establece una Ley marco que fija los parámetros de la acción legislativa del Gobierno en materia económica y administrativa, como por ejemplo sobre comercio internacional. Toda la legislación concerniente al ahorro pasa a ser competencia exclusiva del Ejecutivo sin que el Congreso intervenga en la iniciativa ni en la aprobación de las medidas dictadas. La introducción de la planeación, como eje de la constitución, permitirá al Presidente de la República ampliar y orientar una creciente intervención del Estado en el desarrollo económico y administrativo del país. Además de estas prácticas ordinarias, el Presidente Lleras separó en dos Artículos diferentes (el 121 sobre Estado de Sitio y el 122 sobre Emergencia Económica), los mecanismos que le permiten adoptar excepcionalmente facultades extraordinarias en materia de orden público y de emergencia económica. Se abrió así la puerta para una intervención presidencial que suplantara sistemáticamente y de manera más precisa las competencias constitucionalmente otorgadas a la rama legislativa y judicial.

Por último, la reforma constitucional de 1968 reforzó el conjunto de la rama ejecutiva central dejando en el atraso el desarrollo del Congreso y de la justicia y, por tanto, el poder de control de éstos sobre el Ejecutivo.

El Presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) tomó la iniciativa de convocar una "Asamblea Nacional Constituyente" con el fin de reformar el régimen departamental y municipal (descentralización administrativa, fiscal y de la planeación) y la organización de la Justicia. La "Pequeña Constituyente" fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia pues en su tramitación en el Congreso hubo vicio de forma. En el fondo López quiso superar, con la benevolencia del Congreso, la traba a toda reforma a la Carta consistente en el monopolio que detenta el Congreso para reformar la Constitución. La propuesta de López delegaba dicha tarea a un grupo de notables externos al Congreso. Para efectos de su composición, se preveía una paridad bi-partidista lograda por la elección de un representante liberal y uno conservador en cada departamento, al igual que en cada intendencia y comisaría las que formaban una sola circunscripción electoral para dicha ocasión. Estos notables no podían ser representantes ni senadores en función y disponían de derecho a voz y voto para reformar la constitución al igual que los cuatro expresidentes existentes en ese entonces. Participaban con derecho a voz más no a voto el Ministro de Hacienda y representantes del Senado y de la Cámara.

Si bien la "Pequeña Constituyente" bi-partidista era un golpe constitucional contra las competencias del Congreso, ella cursó sin dificultad todos los trámites en el Senado y Cámara lo cual hacía partícipe al Congreso del intento de auto-golpe. Esto no puede entenderse sino como el consentimiento unánime del bi-partidismo (Congreso incluido) de crear un nuevo ordenamiento institucional (por una vía inconstitucional) que le diera salida a la

ineficiencia e ineficacia del aparato administrativo del Estado y de la intervención económica por un lado, y, al insuficiente control y cooptación de los movimientos sociales por otro.

Violentar al Congreso no era el único rasgo autoritario de la iniciativa presidencial. Tanto el instrumento como el objetivo llevaban la marca de los poderes unipersonales que requieren de pequeñas cortes, tribunales, consejos, comisiones y fiscales que suplantan los órganos representativos o autónomos y que se someten como perros a su amo.

La reforma tenía como propósito el de crear la Corte Constitucional a partir de la Corte Suprema de Justicia. Esta última, en pleno, es la que decide la constitucionalidad de las leyes y decretos y preserva su autonomía ante el Ejecutivo a través del mecanismo de cooptación de sus miembros. La Corte Constitucional o "de bolsillo" poseería la llave de la constitucionalidad y sería compuesta en un principio por cuatro Magistrados nombrados por el Presidente los que posteriormente cooptarían sus nuevos miembros. Se lograría por este mecanismo disciplinar los supremos vigilantes de la Constitución a las iniciativas presidenciales.

El Gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) retoma la iniciativa de reformar la Justicia y hace proposiciones de reforma al Congreso. Propuso crear al Consejo Superior de la Judicatura con una composición bipartidista, la mitad de cuyos miembros serían nombrados por el Presidente y la otra mitad provendría del ineficiente Tribunal Disciplinario. El Consejo Superior, además de fijar las políticas generales para el desarrollo de la rama jurisdiccional, debía juzgar disciplinariamente a Jueces y Magistrados de Tribunales, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Así mismo, se sugería la creación de la figura del Fiscal General de la Nación elegido por la Corte Suprema de Justicia, con base en una terna presentada por el Presidente de la República. La reforma fué aprobada por el Senado y por la Cámara de Representantes y empezó a regir el 30 de octubre de 1981 pero la Corte Suprema de Justicia declaró inexistente la reforma constitucional.

El Gobierno actual de Virgilio Barco, en ejercicio de las facultades que le confiere el Estado de Sitio promulgó el 27 de enero del presente año el "Estatuto para la Defensa de la Democracia" de gran similitud con el "Estatuto de Seguridad" de Turbay Ayala. La fidelidad a la tradición represiva en el manejo del "orden público" (rota durante los dos primeros años de la administración Betancur) se completa con el llamado al Referendum Nacional con miras a modificar la Constitución. La fecha de su convocatoria es todavía incierta pero el objetivo y el instrumento plebiscitario son un eslabón más en la lucha abierta para la consolidación del Estado Autoritario.

En alocución televisada el 7 de Febrero de 1988 el Presidente de la República informó que el objetivo de referéndum era someter a consulta popular directa la revocación del monopolio exclusivo del Congreso para modificar la Carta Constitucional, lo que daría lugar a la conformación de una Asamblea Constituyente externa al Congreso de la República.

Virgilio Barco propone la modificación de la Constitución en los siguientes aspectos. *Reformar la Administración de Justicia* "con el fin de hacerla más eficaz, modernizarla y darle flexibilidad para que contribuya a aliviar la situación de violencia e inseguridad que estamos sufriendo". *Revitalizar el Congreso y los Partidos Políticos* "dotándolos de mecanismos de acción que les permitan, por un lado, responder con prontitud a las necesidades y angustias de los colombianos y, por otro, fiscalizar responsablemente los actos de la Rama Ejecutiva del Poder Público". *Reformar el Artículo 121* de la Constitución (Estado de Sitio) "para que el Gobierno cuente con instrumentos legales capaces de afrontar situaciones de anormalidad". *Reformar algunos aspectos de la Administración Pública* "para que adquiere la capacidad de acción necesaria para mejorar el nivel de vida de las personas, llevar salud y educación a los niños, mujeres y hombres que habitan en todos los rincones de Colombia y desarrollar rápidamente grandes proyectos que beneficien a quienes viven en el campo y las ciudades". *Dotar de Instrumento al Estado para manejar racional y ágilmente los recursos* "para dirigirlos con eficacia hacia la solución de los problemas de pobreza, para corregir las desigualdades, para hacer a todos los colombianos partícipes del bienestar y brindarles oportunidades de progreso". *Crear nuevos organismos capaces de proteger los derechos y libertades ciudadanas*³².

Cuatro comentarios respecto de los objetivos asignados a la Asamblea Constituyente.

Primero, se recogen las propuestas de reforma previstas por la "Pequeña Constituyente" de 1976 y por las de 1979. Esto es, reformar al Congreso y a la Justicia para que el primero sea expedito en la tramitación y voto de las leyes en su mayoría propuestas por el Ejecutivo (Cámara única por ejemplo) y, para reforzar y agilizar la función penalizadora del segundo. Tratamiento privilegiado recibiría la Corte Suprema de Justicia a la cual se le limitaría su autonomía o sus competencias para que cese de "maniatar" al Presidente y a las Fuerzas Armadas, en su función de reprimir la insurgencia civil. Además, como lo declara Barco, la reforma constitucional debe permitir la armonización y coordinación entre las instituciones, esto es, someter más aún el Congreso y la Justicia a las directrices de la "monarquía constitucional" y las necesidades de la "dictadura constitucional"³³ bipartidista".

Segundo, el llamado a reformar la administración pública y a dotar de mayores medios al gobierno para manejar el presupuesto nacional significa, por un lado, que actualmente el Ejecutivo no tiene la posibilidad de llevar a cabo su política y, por otro lado, que no es el Congreso de la República el que puede y quiere desbloquear las rigideces administrativas y presupuestales.

Tercero, la agilización de los trámites en el Congreso, la adaptación de la administración y la flexibilidad en el manejo presupuestal tienen como fin, ni más ni menos, realizar las recomendaciones neoliberales de la "Comi-

sión del Gasto Público”, los Planes Bandera del Gobierno y el “Plan de Economía Social”.

La Asamblea constitucional y el plebiscito abren entonces el peligroso antecedente de buscar la realización de las políticas del Gobierno de turno pasándose por alto las otras ramas del Poder y adaptando el aparato de Estado para este fin.

Cuarto, el intento de revitalizar el Congreso y los partidos políticos consiste en adaptar la Constitución al nuevo esquema (post-frentenacionalista) de Gobierno de partido –partidos de oposición cuyo objetivo es el de considerar únicamente como opositores legítimos al Gobierno a aquellas fuerzas que posean una representación parlamentaria. Como lo expresó claramente Virgilio Barco ante el Congreso de la República: “En el Congreso, al igual que en las demás Corporaciones Públicas, están representadas todas las fuerzas políticas tanto los que apoyan al Gobierno como los que no están de acuerdo con sus programas. Este es el primer foro de la oposición”. “Se persigue que el diálogo entre las fuerzas políticas y sociales se haga primordialmente en el Congreso”³⁴. A ellas, “la mano tendida” y a los otros³⁵, “el pulso firme” del Estatuto para la defensa de la Democracia frente al cual el llamado a “crear nuevos organismos capaces de proteger los derechos y libertades ciudadanas” tiene un alcance decisario.

El instrumento del Referendum Nacional y el objetivo de la Asamblea Constitucional tienen un mismo destinatario, reforzar el poder presidencial y su institucionalización significaría un salto cualitativo en el régimen autoritario con el argumento de que para su realización el Presidente pide al pueblo acompañarlo en la violación de la Constitución y la soberanía popular. En efecto, la consulta popular directa consiste en “saltarse por encima” todas las mediaciones representativas entre el Presidente y el pueblo. En ella, los ciudadanos pierden su capacidad deliberante puesto que el Presidente escoge el momento, el contenido y establece la formulación de la consulta, que no requiere, en nuestro país, de un quorum mínimo de votantes sobre el total de la población electoral.

Pretender que el Referendum es la creación de la democracia directa contra la democracia representativa no es cierto sino como instrumento a través del cual el Déspota pone en situación de interinidad y de potencial golpe de estado permanente a las instituciones de la democracia representativa burguesa.

La democracia directa y popular no reside en un acto sino en una práctica permanente anudada por una secuencia de actos. Esto es, el derecho inalienable del pueblo para realizar el mandato de gobierno, elegir para este fin sus comisarios, fiscalizarlos permanentemente, poder ajustar los programas y reservarse el derecho constitucional de revocar en cualquier instante todos los funcionarios públicos y comisarios elegidos popularmente.

En el caso actual no es de esta democracia directa de la que habla el Presidente sino de la realización de un Referendum que institucionalice una relación directa entre el Caudillo y el pueblo en donde el primero posee todos los instrumentos de manipulación para legitimar su poder unipersonal. El Referendum se convoca para plebiscitar el Poder Autoritario, legislar sin el concurso del Congreso y sin el control de la Corte Suprema.

Este paso es el que están dispuestos a dar Barco, su Gobierno y la Dirección Liberal. El "pool" de ex-presidentes y Alvaro Gómez Hurtado están contra la iniciativa de Plebiscito y se unen para defender la democracia representativa con el marcado carácter presidencial que ellos mismos ayudaron a acrecentar. Los "sabios" saben por experiencia propia que el llamado a un Salvador, supremo depositario de la soberanía puede engendrar el monstruo que devore su creador bipartidista.

EL ESTADO NEOLIBERAL AUTORITARIO

El rasgo autoritario del régimen constitucional y político colombiano funda sus raíces en la constitución de 1886 que partió la historia del país en dos. A través de las diferentes reformas constitucionales y los períodos de reforma institucional sin modificaciones a la carta, el poder autoritario se ha sofisticado y acomodado a las cambiantes relaciones entre la esfera de lo social, lo político y lo económico. Sin embargo lo institucional no es una variable independiente de las otras, ni un mero reflejo o instrumento derivado de los conflictos en el campo social. Por el contrario, las instituciones y sus formas específicas están en el seno mismo del conflicto social, son parte de él y como tal están atravesadas por las presiones de clase.

De otra parte tenemos que considerar que si bien, las instituciones resultan y son parte del conflicto social, constituyen un aparato nacional tan potente que las instituciones mismas son en sí un agente fundamental en el devenir de los conflictos sociales, un instrumento de poder. La concentración de funciones en el Presidente de la República y la consolidación de las Fuerzas Armadas al interior del Ejecutivo y del Estado no se realizan en beneficio exclusivo de los presidenciables y de la casta militar.

El Estado colombiano no es un Estado burgués con al menos tres características propias respecto de los Estados que inspiraron las primeras teorías sobre el Estado. De una parte, el Estado colombiano no reina sobre una nación plenamente constituida. De otra parte, el Estado no llega físicamente a cubrir todo el territorio nacional. El Estado de la burguesía extiende, hasta donde puede la represión legítima, el imperio de la Constitución y las leyes y la presencia de su moneda, o sea, un poco más allá de la extensión concreta de las relaciones capitalistas de producción. Es quizás esta debilidad relativa del Estado y de la burguesía que explica la permanencia del rasgo autoritario del Estado colombiano.

Por último es necesario añadir por una parte que la forma concreta de las diversas instituciones está relacionada con las diversas funciones históricas asumidas por el Estado en fases sucesivas del desarrollo capitalista en el país y, por otra, que el régimen político resulta más particularmente de la lucha de clases enraizada en cada fase histórica del devenir capitalista y del Estado.

Hemos definido como Estado neoliberal la gestación de una nueva articulación entre aspectos de la regulación social, política y de la intervención económica del Estado sobre la sociedad. El rasgo neoliberal no se desprende entonces de un hipotético retiro de la esfera pública en oposición a un rasgo neo-keynesiano caracterizado por el apoyo a la extensión intervencionista. Intervenir o no intervenir, "that is not the question".

Sin ser exhaustivos podríamos enumerar las siguientes razones que inhabilitan toda pretensión de desmantelar el Estado. Este ha llegado a ser un generador tal de producción, estratégica en infraestructura y servicios que la interrupción de estas funciones llevarían a un colapso económico, social y político. El Estado asume una serie de costos necesarios al sostenimiento de tasas de ganancias rentables para los capitalistas privados. En esta época de crisis del Estado ha debido acrecentar su intervención para sostener el empleo, otorgar crédito y otros incentivos al sector privado, transferir fondos de la masa de trabajadores y consumidores hacia las empresas, hacia el sector financiero, y reducir los déficits fiscal y externo.

De otra parte, el régimen de dominación partidista reposa esencialmente en el clientelismo. El Estado debe entonces hacer pagar al conjunto de los contribuyentes la financiación de este gasto improductivo que garantiza la dominación política sobre la sociedad. Por último, la guerra que sacude al país obliga al Estado burgués a aumentar los gastos y la presencia militar en el territorio, de la misma manera, las marchas campesinas e indígenas y los paros cívicos requieren de gastos e intervenciones extraordinarias por parte del Estado. Más generalmente, el Estado al ser instrumento de poder, es llamado en esta época de crisis económica, de crecimiento de la insurgencia civil y de guerra política a redoblar fuertemente su intervención y sus rasgos autoritarios.

El Estado neoliberal es aquel que surge de una situación de crisis en donde se recomponen estructuralmente las relaciones entre la economía, la política y la administración prefigurando una nueva tipología de la intervención estatal. El Estado neoliberal está haciendo de la crisis; el Estado autoritario colombiano tiene más de un siglo pero con la crisis institucional y política está llamado a reforzarse. No es válido entonces derivar el rasgo neoliberal del autoritario pero por lo menos se puede afirmar que la política neoliberal encuentra en el régimen de democracia restringida y el Estado autoritario sólidos instrumentos de coerción para imponerse.

NOTAS

1. Autonomía Municipal. Acción Legislativa y otros Documentos. Tomo III, Presidencia de la República, Enero 1987.
2. Frase célebre de François Mitterand refiriéndose a la Constitución Presidencialista y Centralista que inauguró el General De Gaulle con su golpe de Estado en 1958.
3. CALDERON RIVERA, Mario. **Un Nuevo Municipio, un nuevo País**, Talleres Editoriales de la Imprenta Nacional de Colombia, Marzo de 1987.
4. En "La Reforma Política del Estado. La descentralización: ¿una salida institucional a la crisis? Universidad Nacional de Colombia, mimeo, diciembre de 1986, analizamos las causas políticas, económicas y sociales que dan nacimiento a la descentralización en Colombia. Una versión actualizada está próxima a aparecer, publicada por FESCOL.
5. BARCO, Virgilio. **Así estamos cumpliendo**, Autonomía Municipal, Presidencia de la República, Enero 1987.
6. Ver RESTREPO, Darío. "La Reforma Política... obra ya citada.
7. Artículo 60. Incompatibilidades. Ley 78 de 1986.
8. De la misma manera en Inglaterra el gobierno conservador de Margaret Thatcher revocó recientemente las disposiciones que permitían a las localidades fijar autónomamente los impuestos directos al capital.
9. O sea funcionarios públicos nombrados administrativamente y no elegidos.
10. Artículo 17, Ley 11 de 1986. Los subrayados son del autor.
11. En el más grande tugurio del país, el Distrito de Aguablanca en Cali con más de 200.000 habitantes el Estado izo los postes eléctricos de donde se tejen casa por casa telarañas suicidas para "robarle" el servicio a la nación.
12. NOTA: Entendemos por ideología un conjunto de ideas articuladas en un todo orgánico coherente tendiente a recubrir con un velo el sentido real de los procesos históricos.
13. El cumplimiento de estas tareas requiere de todos los mecanismos de tutoría estudiados en el Capítulo anterior.
14. Véase, del autor, op. cit.
15. Ver D. Restrepo, "Política Neo-Liberal y Descentralización", Documento Fescol, en prensa.
16. CASTRO, Jaime. "Consecuencias políticas y administrativas de la elección popular de Alcaldes". Serie Reforma Política No. 5. FESCOL, 1987.
17. Informe Final de la Comisión del Gasto Público, Diciembre de 1986, Revista Economía Colombiana. Separata No. 12, Abril de 1987.
18. Ver. D. Restrepo, "Política Neo-Liberal y Descentralización", Documento FESCOL, en prensa.

19. «Eficiencia significa programación con un sentido de costo-beneficio, ejecución ajustada a los programas con la flexibilidad que éstos permiten, y evaluación sobre la marcha para corregir errores y desvíos». Op. ya citada.
20. Ley 11 de 1986, Capítulo V. Participación Comunitaria. Artículo 22.
21. Como en el paro cívico del Nor-Oriente que involucró Municipios de los Departamentos de Arauca, Santander, Norte de Santander, Cesar y Sur de Bolívar.
22. Como en los dos encuentros nacionales de movimientos cívicos de 1983 y 1986.
23. Cívicos, campesinos, obreros, indígenas, estudiantes, guerrilleros...
24. Mesa de convergencia democrática, Comité Nacional de Unidad. Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.
25. Trataremos aquí sobre la estructura administrativa y modalidades de la intervención económica del Estado en obras y servicios. Ninguna modificación parece estar en curso en las empresas públicas productivas, comerciales o financieras. No se modifican tampoco las políticas cafetera, agraria o la de deuda externa con su destinación prioritaria hacia el sector de infraestructura energética.
26. El movimiento obrero y particularmente la CUT es la única fuerza con capacidad de convocatoria y aglutinamiento de los diferentes sectores oprimidos dentro de un proyecto de construcción de un polo nacional unitario y alternativo.
27. Estas provienen de los sectores más disímiles: movimientos cívicos y movimientos políticos regionales, partidos tradicionales y de izquierda, economistas neo-liberales y post-keynesianos, Banco Mundial.
28. Sin embargo no siempre es válido asimilar el objetivo con el instrumento. Actualmente en Inglaterra es mediante una revocación de las competencias económicas de las localidades que el Gobierno aplica su política social regresiva bajo una orientación neoliberal.
29. Y que cuentan con la aprobación de la comunidad internacional y la asesoría y financiación del Banco Mundial.
30. BARCO, Virgilio. "Plan de Economía Social", República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Agosto de 1987.
31. CALDERON RIVERA, Mario. "Reforma Municipal y Ordenamiento Urbano", Octubre 31 de 1987.
32. El Tiempo, Lunes 18 de Febrero de 1988.
33. LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. "El Presidencialismo Excesivo". 3 de agosto de 1986, Lecturas Dominicanas, El Tiempo.
34. Discurso de Virgilio Barco ante el Congreso 20 de Julio de 1987. El Tiempo 21 de Julio.
35. Marchas Campesinas e Indígenas, Paros Cívicos, Movilizaciones Estudiantiles, Huelgas Obreras.