



BOLETIN TEMATICO

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH
No. 1 - Agosto de 2004

DESCENTRALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

- **Editorial**
- **Estrategia de Descentralización de la política de DDHH y DIH**
 - **Antecedentes de la descentralización en Colombia**
 - **Tendencias mundiales de la descentralización**



.....
Calle 7 No. 6 - 54 Tel. 3345077 Fax. 5662064

<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio>
obserdh@presidencia.gov.co

Bogotá, D.C.



EDITORIAL

Área de Políticas y Coordinación Interinstitucional
Programa Presidencial de DDHH y DIH

Queremos poner a consideración de todos nuestros visitantes una nueva sección en nuestra página Web.

Tiene el propósito de profundizar, desde el Observatorio de Derechos Humanos, en el análisis de los temas que este aborda de manera permanente y periódica.

Nuestro **Boletín Temático**, nombre de la nueva Sección, quiere presentar la óptica gubernamental sobre dichos temas y conocer la opinión de la ciudadanía sobre los mismos.

Esperamos que produzca un intercambio constructivo de opiniones en la perspectiva de generar conocimiento sobre los programas del gobierno en la materia y elementos que refuercen una "cultura" de los derechos humanos en la sociedad colombiana.

Hemos seleccionado como primer tema de nuestro Boletín, el de la Descentralización de la Política de Derechos Humanos.

Como apreciarán nuestros lectores, es un intento por involucrar, de manera institucional, a los mandatarios seccionales y locales en el propósito de participar con sus decisiones y acciones en el necesario cambio en el panorama que en Colombia tienen hoy la prevención a las violaciones, la protección a las personas y organizaciones sociales, la difusión de los derechos y la atención a las víctimas de violaciones a los mismos. Un mejoramiento de la situación que enfrentan hoy los derechos humanos requiere de la participación de todos: mandatarios civiles y militares del orden nacional, territorial y local, organizaciones sociales y no gubernamentales, ciudadanos del común. Solo con ella avanzaremos en el convencimiento de que es posible dirimir nuestras diferencias con inteligencia y sin apelar a la violencia. Cuando ello sea una realidad, muchos más colombianos tendrán garantizado el ejercicio de todos sus derechos.



ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DDHH Y DIH EN COLOMBIA

Observatorio de Derechos Humanos
Programa Presidencial de DDHH y DIH

Descentralización es democracia. La finalidad última de la primera es y debe ser el fortalecimiento de la segunda en el ámbito local, como forma originaria de democracia.^[1]

Carlos Ariel Sánchez

En 1991 se reconoció en el país la necesidad de incorporar de manera más amplia el tema de los derechos humanos en la naciente Constitución y, como consecuencia, en ella se plasman las acciones que deberían desarrollar las instituciones encargadas de su ejecución. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por más de una década por los distintos gobiernos y por la sociedad civil, no ha sido posible lograr una coordinación en las acciones dirigidas a impulsar en el nivel territorial de la política en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.^[2]

La imposibilidad de consolidarla como una política participativa parte de su formulación, de las metas trazadas, de los recursos disponibles y de los responsables de su puesta en marcha. Es así como la Nación atendía directamente la ejecución y seguimiento de la política sin la participación de los entes territoriales, lo que se tradujo en la no incorporación de

responsabilidades y ejecución de la Política de DDHH y DIH en el ámbito territorial, sin un contacto y el aporte de la población cuyos derechos se pretende prevenir y proteger de los posibles riesgos que producen las acciones propias de los conflictos sociales, políticos y económicos.

De igual forma, se destacaba la falta de coordinación y de auto-evaluación, la dispersión de acciones y la insuficiente asignación de recursos a las entidades encargadas de atender las situaciones derivadas de las violaciones de DDHH y DIH.

[1] SANCHEZ, Carlos Ariel. Participación ciudadana y comunitaria. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá Colombia. Año 2000. Pág. 50.

[2] Ministerio del Interior y de Justicia, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. La descentralización de la Política de Derechos Humanos y DIH.

Así mismo, la intensificación y degradación del conflicto, la debilidad territorial de Estado, la débil administración de justicia y la ausencia de una cultura de derechos humanos^[3], se convirtieron en obstáculos para la eficiente aplicación de la política de Derechos Humanos y DIH y, de paso, el pleno cumplimiento de la norma constitucional.

Quienes han contribuido desde el Estado en la formulación y promoción de la esta política, notaron la persistencia de un modelo centralista (a pesar de la reforma constitucional) que impedía el desarrollo y la apropiación territorial de la misma. Uno de los mecanismos de trabajo implementado para enfrentar la situación de DDHH y DIH fue la creación de Comités Interinstitucionales, que buscaban atender de manera conjunta^[4] las violaciones de derechos humanos y DIH.

Para los asesores que lideran esta iniciativa en el ámbito regional, todas estas acciones conducían prácticamente a una multiplicidad de escenarios de trabajo, donde había cruce de funciones, acciones, responsabilidades y de actividades, que lo único que hacían era atiborrar la labor que desarrollaba cada una de las entidades. Con el tiempo se fueron creando por medio de decretos infinidad de Comités que obligaban la movilización de las diferentes instituciones que, aunque



atendían los requerimientos, terminaban por duplicar funciones. Por otro lado, estos Comités, al hacerse cargo desde el gobierno central y sus instituciones de los problemas relacionados con el conflicto, eximían a los gobiernos locales y a la misma ciudadanía de hacerse responsable de su propia problemática.

Es pertinente reconocer los esfuerzos realizados y de logros alcanzados por estos Comités y por otras instituciones como la Defensoría del Pueblo, cuyas acciones sentaron las bases en las regiones para el desarrollo de esta política.

[3] *Ibíd.*

[4] Los Comités Interinstitucionales estaban conformados por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Ministerio del Interior (hoy Ministerio de Interior y Justicia) y la Red de Solidaridad Social.



Sin embargo, éstas no redundaron en una verdadera organización territorial que, desde ella misma, buscara la defensa, promoción y garantía de los derechos humanos. Tampoco lograron impactar decididamente en la gestión pública local y mucho menos modificar el comportamiento de las administraciones locales en procura de transformarlas en entes que tuvieran, como una de sus prioridades, la garantía y protección de los derechos humanos.

Política de Derechos Humanos y DIH

Ante esta realidad y en el marco de la Política de Seguridad Democrática orientada a reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio

de la autoridad, de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común^[5], el Gobierno nacional, en cabeza de la Vicepresidencia de la República –a través del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH- y del Ministerio del Interior y Justicia -a través de la Dirección de Derechos Humanos- asumió la tarea de fortalecer la *Estrategia de Descentralización de la Política de Derechos Humanos y DIH*.

Esta Política busca generar acciones orientadas a la protección de los derechos de los ciudadanos; la promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas y la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía, pues el buen funcionamiento de las instituciones requiere igualmente la participación activa y el compromiso solidario de los ciudadanos^[6]; en palabras de Bobbio, la gobernabilidad en el plano nacional depende de la medida en que es gobernada eficazmente a niveles subnacionales, regionales, locales y funcionales^[7].

Los principales objetivos de la Política giran en torno a generar una cultura con la que se logre la aceptación nacional de los derechos humanos y la prevención que implica informar y hacer consiente a la sociedad sobre sus derechos y sobre las amenazas y daños que pueden surgir a causa de las graves violaciones de los DDHH y DIH^[8].

^[5] Ministerio del Interior, Vicepresidencia de la República. Op. cit

^[6] Ministerio del Interior y Justicia, Vicepresidencia de la República. Op. cit

^[7] BOBBIO, Norbert. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 197

^[8] Op.cit

Estos objetivos buscan la vigencia y consolidación de la aplicación de los DDHH y DIH como prácticas cotidianas desarrollando diversas estrategias que permitan que el “Estado refuerce sus acciones y estrategias hacia un enfoque preventivo, fortalezca la lucha contra la impunidad, le de una respuesta adecuada a las víctimas, trabaje armónicamente con los organismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, impulse medidas efectivas de aplicación del Derecho Internacional Humanitario y racionalice el funcionamiento de las instituciones encargadas de la garantía, promoción y protección de los derechos humanos^[9].

En el Plan Nacional de Desarrollo, para materializar la política de derechos humanos, se estableció impulsar acciones como el fortalecimiento de los procesos de prevención y de la descentralización del tema mediante la capacitación y asesoría de las autoridades locales relacionadas con la materia, para que incluyan estrategias de prevención de violaciones de derechos humanos y DIH en los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y en los planes de contingencia; impulso al Sistema de Alertas Tempranas; diseño de estrategias pedagógicas; mantenimiento de los programas de protección a defensores de derechos humanos; ejecución de medidas particulares de impulso y la formulación de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

Estrategia de Descentralización

Como se ha visto, la política de derechos humanos ha ido tomando rostro. En la actualidad se cuenta con objetivos claros y acciones concretas, una de las cuales es la *estrategia de descentralización* de la política de derechos humanos cuya

ejecución es liderada por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Justicia, que atienden, cada institución, 16 departamentos.

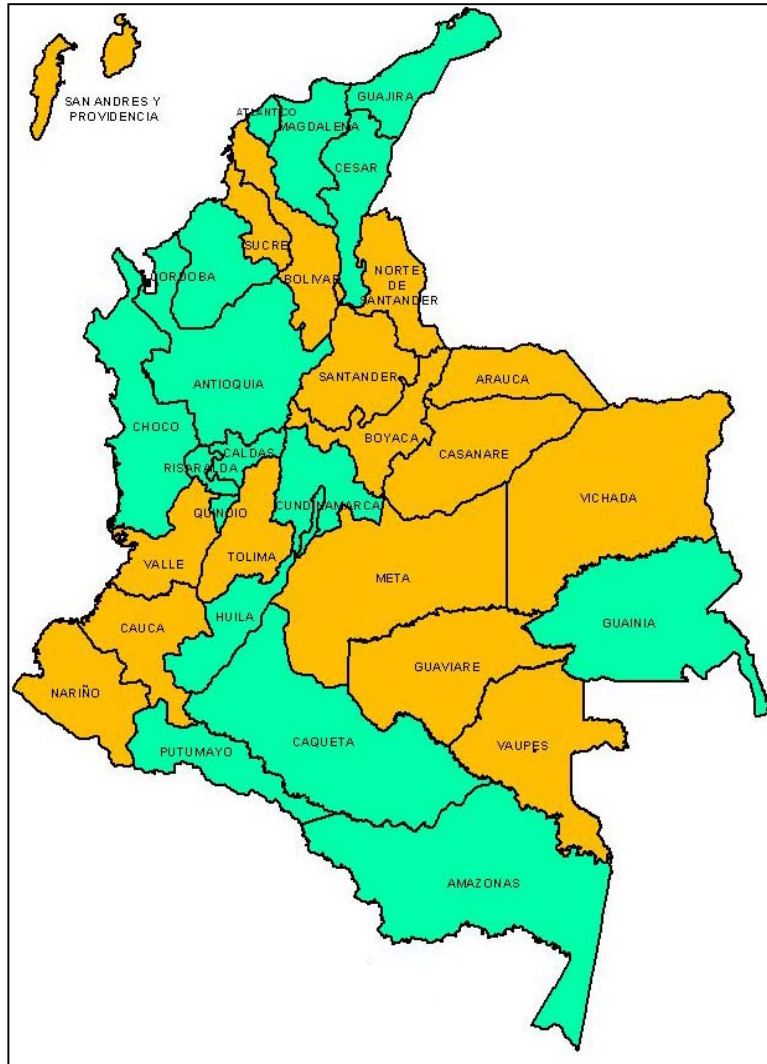
Esta estrategia en lo territorial tiene por objeto tender puentes de concertación entre la sociedad civil organizada o no, las autoridades departamentales y/o municipales y las autoridades nacionales (Policía y Fuerzas Militares) presentes en dichos territorios en procesos de apropiación, prevención, defensa y garantía de derechos humanos en los distintos departamentos y/o municipios donde se trabaje^[10].

La construcción de una política pública de derechos humanos para el trabajo territorial se debe realizar de acuerdo a las características sociales y culturales de cada población, atendiendo y entendiendo la situación particular de derechos humanos que afrontan y los recursos reales con los que cuenta para garantizar el ejercicio de los derechos en medio del conflicto armado y la violencia.

^[9] Derechos Humanos, texto preliminar, Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006. Vicepresidencia de la República de Colombia, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, Bogotá, Colombia, noviembre de 2002.

^[10] Derechos Humanos, texto preliminar, Plan Nacional de Desarrollo, Op. cit.

DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN



Procesado y georreferenciado por el Observatorio del Programa
Presidencial de DDHH y DIH

**Departamentos con los que trabaja
el Programa Presidencial
de DDHH y DIH** 

**Departamentos con los que trabaja la
Dirección de DDHH del Ministerio del
Interior y Justicia** 

Para hacer viable esta estrategia se han propuesto cuatro estrategias en derechos humanos:

✚**Promoción:** Busca fortalecer los saberes de las personas y empoderarlas en el tema.

✚**Defensa:** Busca mantener el reconocimiento de los DDHH y evitar su deterioro.

✚**Protección:** Busca dar solidez al ejercicio legal de los DDHH para protegerlos y restablecerlos.

✚**Garantía:** Con la cual se busca que los gobernantes formulen y ejecuten políticas públicas que sean propiamente de derechos humanos o que siendo políticas sociales, cuenten con una perspectiva de DDHH, que las hagan rentables para el ejercicio de los DDHH por parte de la población.

Para cada una de estas acciones el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y Justicia identificaron situaciones que se deben sortear; para la promoción, los saberes e ideas que cada grupo armado tiene frente al tema de los DDHH; para la defensa, la mitificación existente frente a la movilización social; para la protección, la debilidad en la administración de justicia; y para la garantía de los derechos humanos el conflicto armado interno.

Más allá de las acciones, el reto de la *Estrategia de Descentralización* está en vencer los obstáculos que enfrentan cada una de las acciones con las particularidades de cada uno de los departamentos.

Para superarlo ha sido necesario trabajar intensamente en la construcción de puentes que permitan el acercamiento entre el Estado y la sociedad. Siendo el Estado un aparato creado por la sociedad, obteniendo de la sociedad todos los bienes para prestar el servicio público comprometido, ni puede ir en contra de la sociedad ni ésta lo puede desconocer^[11].

Para hacer más efectivo este trabajo de integración el trabajo territorial cuenta con tres estrategias: Fortalecimiento de la sociedad civil, fortalecimiento institucional y la creación de espacios conjuntos de la sociedad y del Estado local.



Las acciones y estrategias han sido llevadas a los entes territoriales que las han ido aprehendiendo y adaptando según sus necesidades, prioridades y políticas propias. Los emisarios de este esfuerzo por modernizar el Estado y la sociedad colombiana, los asesores del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH y del Ministerio del Interior, no sólo llevan el mensaje del contenido y los alcances de la política de derechos humanos. En sus manos está la misión de construir, reconstruir o fortalecer la confianza, elemento sin el cual no sería posible aplicar y ejecutar la política de derechos humanos.

Para los asesores que trabajan en la región en esta estrategia, la creación de confianza se ha visto reflejada en la participación de las instituciones y la sociedad civil en el proceso de descentralización; en el diseño y formulación de Planes de Desarrollo territorial que incorporan una visión de derechos humanos y DIH, que serán seguidos de la construcción de los planes de acción específica. Según su apreciación este acercamiento también ha sido evidente en las denuncias de la sociedad sobre violaciones de los derechos humanos y el DIH que se presentan en la región. Según los asesores consultados, lo que se busca es *"que estos planes de acción sean una realidad y se pueda hacer, de verdad, una incorporación de todas las instituciones que trabajan en el tema, que se vinculen tanto las entidades*

de control y vigilancia como las mismas ONG que también puedan ayudar desde su experiencia a construir esa cultura de frente al tema de derechos humanos y de prevención, que sea posible sentarnos alrededor de una instancia, claro con diferencias políticas, pero podernos decir las cosas con la suficiente confianza y respeto para poder construir y salvar vidas".

La búsqueda de una sociedad organizada, en la cual el ejercicio de los derechos fortalezca al Estado y exprese una amplia y fuerte construcción de oportunidades, es posible con un Estado sólido que promocióne amplia y profundamente el desarrollo humano. En este caso, la estrategia que el Gobierno nacional impulsa a través de la Vicepresidencia, desde el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, tiene su eje en la descentralización, política que significa ampliar y fortalecer el tránsito a la plena modernización del Estado.



[11] Derechos Humanos, texto preliminar, Plan Nacional de Desarrollo, Op. Cit

[12] Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

[13] Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Dimensión Centralización- descentralización: Las políticas de descentralización político administrativas en Colombia. Entre la modernidad del estado y la legitimidad del régimen.



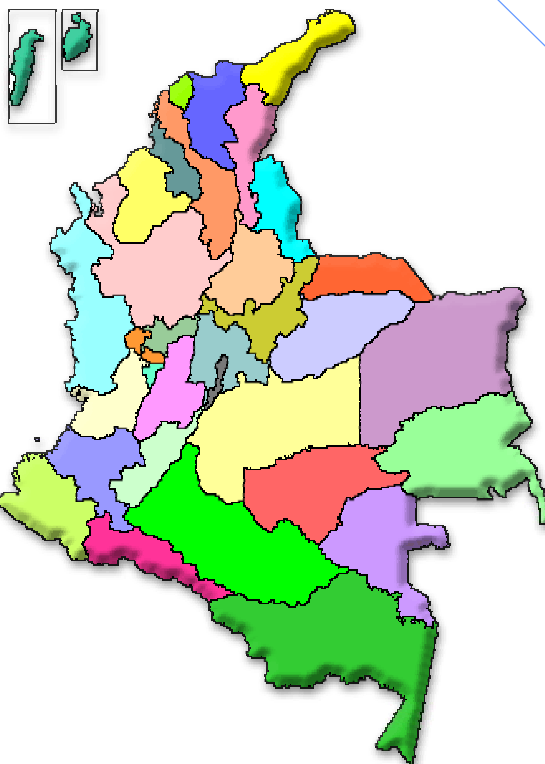
ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Observatorio de Derechos Humanos
Programa Presidencial de DDHH y DIH

Son varios los acontecimientos locales e internacionales que en Colombia impulsaron la transición del tradicional modelo de gobierno centralista a uno que le permitiera a los entes territoriales comenzar a consolidar su autonomía e independencia fiscal y administrativa por la vía de la descentralización.

Entre los antecedentes internos que paulatinamente marcaron el declive constitucional del centralismo se encuentran la transferencia de recursos que en 1967 le empezó a hacer la Nación a los departamentos para atender los sectores de la educación y salud.

Así mismo, el Proyecto elaborado por el PNUD, la UNESCO y CLACSO [12] sobre "Las políticas de descentralización político administrativas en Colombia: Entre la modernidad del Estado y la legitimación del Régimen", resaltó la importancia de impulsar la descentralización debido a la necesidad de "contener el desbordamiento urbano con base en la recuperación y fortalecimiento de los mecanismos de control y gestión y, de otro, favorece el crecimiento endógeno de las regiones deprimidas con la ayuda de cierto grado de autonomía administrativa [13]".



[12] Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

[13] Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Dimensión Centralización- descentralización: Las políticas de descentralización político administrativas en Colombia. Entre la modernidad del estado y la legitimidad del régimen.

Igualmente, en 1981 el estudio de la Misión Bird Wiesner dirigido a la reestructuración fiscal y del gasto público considera que “el gasto debe dejar de estar atado a la provisión de determinados bienes o servicios y por ende, no hay lugar para rentas de destinación específica, ni a transferencias del nivel central a los niveles regionales o locales^[14]. En este estudio quedaron planteadas dos orientaciones básicas respecto al tema de la descentralización: Por un lado responder a la necesidad de reestructurar la producción local y por el otro internacionalizar la economía, que apuntaba a agilizar la rotación de capital, a reducir la partida de los costos fijos en equipos e infraestructura y a acentuar el carácter circulante de la fuerza laboral, en contraste con la rigidez de los costos laborales, con las inversiones públicas o privadas en infraestructura ligadas a una industria en particular, o con la provisión de servicios públicos a una rama económica o a un sector de la población que no contribuye ni participa en el proceso de valoración y, dos, el reconocimiento del desarrollo desigual.

La debilidad económica del Estado provocó que se promulgaran leyes como la 14 de 1983 que decretó un reordenamiento de los sistemas de recaudo local, facultando a los concejos municipales para modificar impuestos y contribuciones locales con el propósito de incrementar y fortalecer sus recursos; la creación del Consejo Nacional de Planeación en 1985; y la aprobación en 1986 de la elección popular de alcaldes

mediante el acto legislativo No.1 contribuyeron a profundizar esa descentralización. Este último tal vez fue el paso más evidente y de mayor recordación entre los colombianos hacia la descentralización.

Ante la necesidad manifiesta de un cambio, motivado por aspectos como los ya mencionados, y otros relacionados con los procesos de paz que se llevaron a cabo con grupos insurgentes (algunos se desmovilizaron), surge en 1991 la nueva Constitución Política de Colombia que proclama al país como “República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales”, en la que de una democracia representativa pasamos a una democracia participativa, lo cual implicó un proceso de redimensionamiento de las costumbres administrativas de las instituciones territoriales y del rol de los colombianos quienes, desde ese momento, y de acuerdo a la nueva Constitución pasaron de ser objeto de aplicación de políticas concebidas desde el ámbito central a sujetos partícipes de la construcción de las mismas, sobre todo en lo referido a la prestación de servicios de educación, salud y demás relacionados con el bienestar.

La descentralización se consideró y se propuso como el instrumento que permitiría fortalecer la democracia participativa e incentivar la democracia directa con distintos mecanismos de participación ciudadana.

^[14] Ibíd.

Instrumentos establecidos en la Constitución de Colombia para la descentralización:

Elección de gobernadores, juntas administradoras locales, voto programático, revocatoria del mandato. Consulta popular, referendo, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, audiencias públicas; contratación con la comunidad, comités de participación en salud, consejos territoriales de seguridad social, consejos de ordenamiento territorial, consejos territoriales de planeación, consejos de desarrollo rural, junta municipal de educación, foros educativos, gobiernos escolares; comités de desarrollo y control social de los servicios públicos; consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública, veedurías ciudadanas, control fiscal y participación ciudadana, personerías y participación ciudadana, fondo de participación ciudadana, obligación de divulgar los planes de inversión con cargo a las participaciones, asignación de funciones a los municipios en promoción de participación ciudadana, formación ciudadana; acciones para democratizar la administración pública, políticas para promover la participación ciudadana; consejos ambientales, de cultura, de jóvenes, de paz; comisiones de policía, juntas administradoras de deportes. Período fijo de los alcaldes, medidas fiscales y administrativas y el conjunto de medidas políticas.

Avances generales de la descentralización en Colombia

La implementación y el afianzamiento de la descentralización en los distintos sectores sociales e institucionales comenzaron por el mejoramiento de la provisión de los servicios públicos y sociales como la educación, la salud, el suministro de agua potable y saneamiento básico, la infraestructura vial y urbana y el servicio de asistencia técnica agropecuaria. La evolución de la atención a estas necesidades desde lo local, fue evaluada en el año 2002 por el Departamento de Planeación Nacional con los siguientes resultados sectoriales ^[15]:

✚ Educación: Disminución de la tasa de analfabetismos, mayor disponibilidad de docentes y mayores niveles de escolaridad promedio. Expansión de la oferta educativa en primaria y secundaria producto del aumento de la cobertura en instituciones públicas y de estrategias como subsidios familiares y contratación de cupos con instituciones no oficiales.

✚ Salud: Expansión de la red pública de servicios que en el 2000 respondió por 63% de la población colombiana en comparación con 1990 cuando solo llegaba 35%. En este período se aumentaron los recursos humanos y financieros de los hospitales públicos, y las transferencias para gastos en salud pasó de 1,39% del PIB en 1988 a 3,72% en el 2000. El desempeño en general del sector ha conducido a una reducción de las tasas de mortalidad infantil y una mejora en el promedio de habitantes por médico.

✚ Agua potable y saneamiento básico: Moderado desempeño de los municipios en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, la cobertura en servicios públicos se amplió, pero, muchos casos, fue rebasada por el crecimiento demográfico.

[15] Departamento Nacional de Planeación. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Bogotá, Colombia. Octubre 2002

• Frente a los resultados de la descentralización fiscal, ésta produjo poca autonomía financiera local, derivada de bases tributarias locales poco dinámicas y un crecimiento elevado del gasto municipal que no logró ser financiado con las crecientes transferencias y que condujo a situaciones de endeudamiento. Los ingresos tributarios han aumentado en términos reales, aunque de manera diferente según el tamaño del municipio; las transferencias también han aumentado, aunque su importancia dentro de los ingresos totales ha sido mayor en los municipios pequeños (que son la mayoría); los gastos de funcionamiento e inversión también han crecido en términos reales, pero se presentan muy malos resultados en la gestión presupuestal de los municipios que se manifiesta en una muy baja ejecución de los ingresos y gastos, especialmente los de inversión^[16].

De acuerdo con esta evaluación el proceso de descentralización ha beneficiado a la sociedad por la prestación de los servicios públicos, el proceso electoral se ha fortalecido y las transferencias de recursos se han realizado continuamente.

Incluso se podría afirmar que desde la misma sociedad se ha emprendido un notorio acercamiento con las instituciones, no sólo por beneficiarse con el incremento de la cobertura en la prestación de servicios; también ha comenzado a entender que la Constitución

política tiene una amplia gama de herramientas que le permiten participar directamente en la construcción de sus planes de acción y desarrollo.

Respecto a la descentralización administrativa, en términos del avance institucional en la función pública local, los resultados muestran que la formación de los mandatarios no ha mejorado significativamente a excepción del primer año de elecciones; la planta de personal en el sector descentralizado ha crecido manteniéndose altos los niveles administrativos y operativos en detrimento de la profesionalización; se presenta un aumento de personal en los concejos, contralorías y personerías, y la remuneración de servicios ha subido al tiempo con las nóminas, expresando un incremento en el gasto del funcionamiento local. Por otro lado, la planeación se ha institucionalizado como práctica, los proyectos son una cultura más frecuente pero su eficacia es limitada por no encontrarse afín con el presupuesto de inversión. El grado de información no es suficientemente masivo, los sistemas de evaluación y seguimiento son débiles y persiste la falta de diseño de un sistema de desarrollo institucional que perdure, canalice acciones en una misma dirección y garantice la sostenibilidad^[17].

^[16] *Ibíd.*

^[17] Departamento nacional de Planeación Op. Cit Pág. 120. En BARBOSA Diana, Tesis “El impacto de la violencia insurgente en la gobernabilidad democrática en Colombia” Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 2003.

OTRAS EXPERIENCIAS



TENDENCIAS MUNDIALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Observatorio de Derechos Humanos
Programa Presidencial de DDHH y DIH



Este proceso, que en el país tuvo una discontinua gestación de cerca de dos décadas, sigue una tendencia mundial que comenzó a sentirse en Latinoamérica en los años setenta; autores como Nuria Cunill Grau atribuyen el auge de la tendencia a razones económicas que se presentan "cuando el Estado tiene un rol central en el campo de la distribución de la renta social, así como en la producción directa de bienes y servicios. Específicamente en el marco del desarrollo de sistemas de planificación, así como para la definición de la política económica, se crean órganos consultivos que integran la representación de intereses particulares, en especial de los asociados al capital y al trabajo."^[18]

Paralelamente a las exigencias de reforma económica que emergían desde las entrañas mismas de los Estados se presentó un deterioro en la relación de éstos con la sociedad.

^[18] Cunill, Nuria. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo CLAD. Caracas. Venezuela. Pag 75.

La incapacidad de prestar eficientemente los servicios públicos, en especial los relacionados con el bienestar ciudadano, una clara desigualdad en la distribución de los recursos nacionales y el abandono estatal, provocaron movimientos y protestas sociales, con incremento de la violencia, conformación de grupos de oposición política y el fortalecimiento de guerrillas.

La década del 80 se caracteriza por un cambio mundial del sistema económico; las políticas neoliberales que reducen el tamaño del Estado se implantan en la economía latinoamericana; la apertura económica, la privatización y el libre mercado se encuentran en contraposición con una sociedad que reclama su derecho a participar en la construcción y concertación de las decisiones que los afectan directamente. "A la par del desarrollo significativo de los procesos de descentralización y desregulación, la década de los 80 experimenta un singular auge de estos procesos que junto con las aperturas democráticas impulsan modificaciones en los regímenes normativos, especialmente del nivel municipal. En ellos, además de afianzarse las elecciones populares para la escogencia de las autoridades ejecutivas del municipio y, en general, modificaciones a los regímenes Electorales, adquieren respaldo una serie de modalidades de participación ciudadana."^[19]

Con los cambios constitucionales y de regímenes que se presentaban en buena parte de los países latinoamericanos, la participación ciudadana, la concertación entre actores sociales y la elección popular se consolidan. Los Estados que coinciden en esta época con Colombia con la adopción de la descentralización son Venezuela, Perú, Brasil, Argentina y Chile; para éstos últimos el cambio se produce al final de periodos de gobiernos totalitarios.

Estados descentralizados en el mundo: Alemania, Estados Unidos

Precisar el lugar y el momento en el cual emerge la descentralización como forma de organización política y de gobierno, es una pretensión sólo comparable con la idea de preguntarle a la misma humanidad ¿Qué la hace diferente de las demás especies animales? o ¿Bajo qué criterios y en atención a qué necesidades los seres humanos se agrupan y establecen sistemas de gobierno, convivencia y de inclusión social?. Como estas preguntas hasta ahora no tienen una única explicación y no es objeto de este texto formularlas, retomaremos algunos casos de descentralización en el mundo occidental.

Dos de los casos más notorios del sistema de gobierno descentralizado en el mundo occidental son Alemania y Estado Unidos. Cada uno de estos países cuenta con una forma de descentralización distinta, con matices propios, que para cada uno ha dado algunos resultados en la organización social.

[19] Ibid. Pag 76

Alemania

Alemania se define como un "estado social, confederado y democrático" compuesto por 16 estados adscritos a la nación o "confederación"; cada Estado agrupa unidades territoriales o gobiernos subnacionales denominados municipios.

La estructura descentralista funciona desde hace más de 150 años en este país. Durante el régimen de Adolfo Hitler esta forma de administración fue suspendida y el poder se concentró en el gobierno central. Los Estados como unidades de gobierno se disolvieron y recibieron el status de provincias sin atribuciones propias.^[20]

El modelo de descentralización se retoma en la posguerra (1945); la necesidad de una reconstrucción moral, social y de las mismas ciudades se convirtió en el principal argumento para retomar la tradicional forma de gobierno descentralizada que representa la relación directa de la ciudadanía con las instituciones.

La experiencia de la centralización durante el régimen Nazi dejó duras experiencias entre los alemanes; un documento de la Fundación Friedrich Ebert presentado en una Conferencia sobre "Descentralización, la experiencia alemana" en Santiago de Chile el 29 de agosto de 2001, afirma que la

resurge como una respuesta del pueblo alemán "Ante el abuso de poder por el gobierno centralizado durante el periodo nazi, permaneció el deseo de constituir un contrapeso al gobierno central, en el que los estados pudieran disponer de competencias muy amplias y por las experiencias positivas que tuvieron los refugiados alemanes durante la segunda guerra mundial, con sistemas federales en estados como los EE.UU. o Suiza."^[21]

Entre las ventajas que señala el mismo documento acerca de la descentralización se encuentran: Resguarda de la diversidad regional que permite una pluralidad real dentro de un marco definido; los centros democráticos de decisiones se multiplican en los estados y municipios; el estado federal también tiene efectos positivos sobre la cooperación de los partidos políticos; el orden del estado federal asegura en especial medida la paz de una nación y la libertad política de sus ciudadanos.^[22]

^[20] Documento Presentado por la vicepresidenta de la Fundación Friedrich Ebert y Vice Presidenta del Parlamento Alemán Anke Fuchs en la Conferencia sobre "Descentralización, la experiencia alemana" presentada en Santiago de Chile el 29 de agosto de 2001. Fue publicado en "Análisis Político Coyuntural N° 4, Publicaciones 2001", por la Fundación Friedrich Ebert en Chile. Tomado del Internet.

^[21] Ibid.

^[22] Idid

Estados Unidos

Está compuesto por 50 Estados que operan bajo la tradición de la autodeterminación de los estados miembros para organizar sus asuntos propios y la libertad inalienable de la que gozan para pertenecer a la Unión^[23].

Los estados miembros fijan sus propias normas de acuerdo a lo señalado en la Constitución nacional. Esta característica les permite atender las necesidades de sus ciudadanos con mayor precisión.

^[26] GTZ, FESCOL. Ordenamiento territorial: Reivindicaciones de la descentralización para el desarrollo. CD Programa de Apoyo a la Descentralización y el desarrollo local para la paz. Octubre de 2003. Bogotá, Colombia.

^[24] *Ibíd.*

El esquema administrativo altamente flexible ha sido el garante de la unión de un pueblo tan heterogéneo como lo es el de Estados Unidos^[24].

Ningún sistema político o de gobierno es ajeno a las críticas; sin embargo los documentos revisados hacen prever que la experiencia de la descentralización le ha permitido a distintos países (fundamentalmente del mundo occidental), y por su puesto, con disímiles resultados, organizarse de manera tal que la ciudadanía se siente partícipe y responsable de la construcción de la misma sociedad.