



Munich Personal RePEc Archive

## **Decentralization and development: Transformations of a rural Colombia**

Vélez Tamayo, Julián Mauricio

Universidad Autónoma Latinoamericana

June 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/58660/>

MPRA Paper No. 58660, posted 19 Sep 2014 19:56 UTC

# **Descentralización y desarrollo: transformaciones de una Colombia campesina**

## **Decentralization and development: Transformations of a rural Colombia**

**Julián Mauricio Vélez Tamayo.<sup>1</sup>**

### **Resumen**

Este artículo expone el proceso de descentralización y la contradicción en los discursos de desarrollo, a partir de la realidad rural o campesina de Colombia. Se trata de una descripción de aspectos relacionados con la descentralización la gestión pública hacia el desarrollo y el desarrollo local a partir de un contexto como es el de Economía Campesina. Se trata de una mirada histórica y recorrido por la literatura sobre las categorías de análisis: Desarrollo, descentralización y Economía Campesina, involucrando un análisis sobre las transformaciones en Colombia.

**Palabras clave:** *Desarrollo económico, Descentralización, Economía Campesina,*

### **Abstract**

This article describes the process of decentralization and the contradiction in the discourse of development, from the peasant or rural reality of Colombia. This is a description of aspects of decentralization of public administration towards development and local development from a context such as the Peasant Economy. It is a historical look and tour of the literature on the analysis categories: Development, Decentralization and Rural Economy, involving an analysis of the transformations in Colombia.

**Keywords:** *Economic Development, Decentralization, Rural Economy,*

**Clasificación JEL:** O13, O20, R11, Z18

### **Introducción**

Existe una contradicción efectiva entre el discurso globalizador, propio de la modernidad capitalista y las realidades observables en nuestra América Latina, inundada por los discursos desarrollistas; mientras una situación “teórica” de apertura supone la existencia de una fuerte estructura económica enmarcada en relaciones capitalistas de producción, se evidencia que éstas relaciones, en nuestra región, distan mucho de serlo. Las innumerables reformas al Estado, el cambio de paradigmas políticos, como las evidenciadas reformas constitucionales que se vivieron en América Latina en las décadas de los ochenta y noventa, parecen responder a propuestas externas y ajenas al contexto mismo de la región, donde prima una estructura de Economía Campesina. La propuesta constitucional en Colombia de 1991 convierte a los municipios en Entes Descentralizados, delegando en ellos responsabilidades que eran propias al Estado Nación central. El proceso descentralizador surge en Colombia como una respuesta a los discursos “desarrollistas” exógenos y a unas realidades políticas propias heredadas de lo que históricamente se llamó “Frente

---

<sup>1</sup> Magister en Desarrollo, Economista. Docente vinculado al grupo GINVECO de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma Latinoamericana-UNAULA.  
julianvelez@unaula.edu.co

Nacional”. La descentralización, por tanto, se dio en lo económico y en lo político; sin embargo se evidencian contradicciones, pues en lo político se busca fortalecer al Estado, acercarlo a la gente y brindándole participación al ciudadano, pero reduciéndolo a lo más mínimo con respecto a lo económico. Sin embargo, las realidades productivas de los municipios, en muchos casos se caracterizan por ser de Economía Campesina.

El artículo empieza con la problematización y observación de la realidad colombiana, continúa con la definición de Economía Campesina, finalizando con una descripción de los demás elementos constitutivos del análisis: Descentralización y, por último, de desarrollo enfocado desde una perspectiva local, ligado al proceso de descentralización, donde la descentralización se presenta como un mecanismo para alcanzar el desarrollo desde lo local.

## **1. Hacia un desarrollo local, impulsado por la descentralización en el contexto de la economía campesina**

Los actuales procesos de acumulación del capital y globalización económica, hacen pensar en una realidad histórica irrenunciable: la sociedad del siglo XXI es una sociedad capitalista, regida por estas relaciones de producción, donde se incentiva el proceso de creación y reproducción del acervo de capital. Todo esto, producto del proyecto modernizador Liberal propio de los siglos XVII y XVIII que generó, con las llamadas revoluciones burguesas, el concepto de Estado Liberal, que para Locke no es otra cosa que una comunidad política dentro de un contrato social natural, donde los hombres tienen unos derechos naturales como: la vida, la libertad y la posesión de bienes, ello es así porque los hombres son iguales y libres ante Dios, el Estado Liberal es un Estado donde se haya paz, seguridad y convivencia ciudadana. Sin embargo, cuando se enfrenta lo social con lo individual, en el sentido de que la forma de vida de una persona choca con otra, es necesaria la autoridad imparcial, el Estado. (Molina citando a Locke, 2003) o entendiendo Estado, como un patrón de poder o estructura política de un modo de producción, en este caso Capitalista. El Estado Liberal, según Locke, nacerá “Por consenso y tendrá entre sus principales funciones la protección de la vida, la propiedad y de la libertad” (Molina citando a Locke, 2003: 45).

Existen sin embargo, en la actualidad y aún bajo el discurso modernizador, relaciones que distan de ser capitalistas en términos estrictos. En muchos sitios del globo y en un país como Colombia, donde los procesos de desarrollo están todavía adaptándose a las necesidades y nuevos modelos impuestos a nivel nacional, que propone un desarrollo a partir de la llamada “apertura económica” (Ocampo, 2004). Esta apertura se da dentro de las recomendaciones del llamado Consenso de Washington, que busca alcanzar la siguiente fase del proceso de internacionalización de capital. La apertura, por tanto, es una fase de todo el proceso propuesto en el modelo neoliberal. Todas estas recetas propuestas por los organismos de gobernanza mundial se dieron en la década de los años 1980’s constituyendo esta década como una “década de transición” desde un modelo proteccionista, avalado por la Cepal como fue el Modelo de Sustitución de Importaciones a un modelo abierto de corte neoliberal desde el punto de vista económico; así mismo, desde lo político se observa la transición de una estructura política dominada por el bipartidismo tradicional en Colombia, así como relaciones centralistas de administración pública a la eventual Constituyente de 1991.

### *Desarrollo en perspectiva local*

La perspectiva de desarrollo, en los países otrora llamados periféricos, es aún incierta posiblemente por la contradicción evidente entre las exigencias de un proceso globalizador que requiere una economía fuerte contra economías tradicionales; es decir, donde una economía aún es muy rudimentaria de pan coger o mejor, de “pan comer”<sup>2</sup> donde no hay presencia del capital financiero y su eventual reproducción por lo que éstas relaciones de producción, no están determinadas por el factor capital, así como tampoco la agregación de valor<sup>3</sup> y la comercialización de los productos finales.

Para comprender mejor la problemática, se hace necesaria la revisión de posiciones como el desarrollo endógeno y territorial; mucho más, cuando las condiciones de producción en América Latina a niveles subregionales se basan en economías campesinas.

### *Hacia una construcción de desarrollo en perspectiva local*

Vázquez Barquero (2000), define desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural mediante la existencia de condiciones propias del territorio, que permita elevar las capacidades humanas y el bienestar de la población y de la región. Sin embargo, las oportunidades que permiten la potencialización de las capacidades humanas y de bienestar son mayores o menores en los distintos territorios (Garafoli, 1995). Por tanto, las características endógenas han dado una nueva centralidad al territorio, entendido como la sedimentación de conocimientos específicos y culturas. Al entender al territorio, no es posible desligarlo de lo global. Sin embargo, no todos los territorios estarían obligados a la internacionalización, pero ello no exonera el hecho de que algunas facetas territoriales, aunque sean características de territorios marginales, puedan incrustarse en la dinámica global del desarrollo. Así,

El desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial... de los procesos de crecimiento y cambio estructural... que parte de la hipótesis que el territorio no es mero soporte físico de los ... procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. La economía de cada ciudad, comarca o región se vincula al sistema de relaciones económicas del país en función de su espacialidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural (Vázquez Barquero, 2000:22)

Por lo que al ser el territorio parte integral de una región y país, y al incrustarse éste a un proceso de internacionalización o globalización, de manera indirecta también participa de estos procesos aunque no sea de forma exclusivamente económica.

Este proceso de desarrollo local, debe ser coordinador entre los diferentes agentes que involucran en las dinámicas y realidades presentes en un territorio, los agentes no son otros que los protagonistas principales del desarrollo en su territorio que pueden agrupar, según Alburquerque (1996), en la administración pública y los agentes sociales, la administración pública expresada desde los operarios de la gestión pública a todos los niveles del Estado, desde el municipal, pasando por el regional hasta llegar al nivel del

---

<sup>2</sup> Dado que principalmente la producción se da para autoconsumo, y este se caracteriza por ser de tipo alimentario

<sup>3</sup> –aunque si se logra, se da en condiciones extremas y en medidas mínimas-

Estado central, así como los agentes y agencias del Desarrollo local que responden al aprovechamiento de los recursos endógenos, a fin de incrementar el nivel de empleo, el nivel de crecimiento económico sostenible a escala local; los agentes por tanto, pueden ser de carácter público o privado (Alburquerque, S/F), estos agentes y agencias del desarrollo en un municipio, pueden asumirse en los empresarios, representados en la forma de organización solidaria de cooperativas, instituciones culturales, religiosas, políticas y sociales, usuarios campesinos, asociaciones de productores y de gremios en general; ellos son los directos responsables de la apropiación de su propio territorio y la conducción de éste al desarrollo endógeno.

El desarrollo local no refiere únicamente al aprovechamiento de las ventajas territoriales para articular las economías locales a la dinámica mundial, ni a la valoración y utilización de los recursos propios para el crecimiento económico o generar condiciones atractivas para la localización de empresas. El desarrollo local busca ubicar la localidad en el centro como sujeto colectivo que autodetermina su propia perspectiva de desarrollo (Marulanda, 2004). Estos son promovidos autónomamente por los actores que conforman una realidad específica, son los habitantes los que se constituyen en agentes de desarrollo.

#### *Economía Campesina: Una mirada a otra economía*

En muchos lugares, las relaciones de producción se hacen aún de una forma “*Campesina*”; sin embargo, en el modo de producción capitalista, la *forma campesina* asume papeles secundarios en todas las formaciones sociales, aunque históricamente, se puede encontrar que lo campesino jugó un papel importante, primordial, pero el sector campesino asume hoy un papel subordinado. El modo de producción campesino pues, es un modo de producción secundario y subordinado. (Sombart, 1999)

Se puede decir que existe un conflicto, una contradicción efectiva entre el discurso globalizador, propio de la modernidad capitalista y las realidades observables en nuestra América Latina, inundada por los discursos desarrollistas; mientras una situación “teórica” de apertura supone la existencia de una fuerte estructura económica, se evidencia que a pesar de la propuesta de un modelo hegemónico coexisten otras formas de producción, no en cuanto existencia de Modos de Producción propiamente dicho, sino por la existencia de relaciones pre capitalistas o alter capitalistas, donde se podría calificar la economía campesina. Las innumerables reformas al Estado, el cambio de paradigmas políticos, como las evidenciadas reformas constitucionales que se vivieron en América Latina en las décadas de los ochenta y noventa, parecen ser propuestas traídas de afuera.

Sería conveniente definir economía campesina como aquellas relaciones donde una economía aún es muy rudimentaria de “pan comer”, no hay presencia del capital financiero y eventual reproducción. Estas relaciones de producción, no necesariamente están determinadas por el factor Capital, así como tampoco la agregación de valor, y la comercialización de los productos finales. Se refiere también a “Otros Capitalismos” es decir, puede conservar su perfil e índole capitalista (Bagú, 1993), en el sentido de que puede existir el factor Capital, como factor de producción.

Según Forero (2003), el agro colombiano, en su estructura productiva está

compuesta por tres formas empresariales básicas; a saber: Empresa Agropecuaria Capitalista, latifundio ganadero especulativo y producción familiar y comunitaria. Este trabajo se centra en la producción familiar y comunitaria, e identifica a ésta, como economía campesina.

Se entiende como la estructura productiva compuesta por una forma empresarial básica de producción familiar o comunitaria. Se involucran en esta forma de producción a todos los productores forestales o pesqueros, así como las comunidades rurales en las cuales la economía comunitaria sustituye la producción familiar o la complementa. (Forero, 2003) su reproducción depende de la generación de ingresos (monetarios y en especie) a la familia o grupo social: Puede ser: Comunitaria, familiares de auto-subsistencia, y con alguna integración al mercado. (Forero, 2003)

Las unidades de producción en las economías campesinas, son al mismo tiempo, unidades de consumo, cuya finalidad es precisamente la reproducción de la familia o comunidad. Se diferencia de la empresa capitalista agropecuaria cuya reproducción depende de la obtención de ganancias. La familia le imprime el carácter organizativo de la actividad productiva: la producción se organiza de acuerdo al sistema de decisiones de la familia, la división de tareas entre sus miembros se da por edad, sexo, jerarquías, experiencias o conocimientos. (Forero, 2003)

La economía campesina es una economía que depende en alto grado de los recursos, ciclos y fenómenos de la naturaleza, lo cual provoca que la producción campesina se caracterice por la diversidad productiva, que es la única manera de amortiguar la impredecibilidad de buena parte de los fenómenos naturales y de evitar una dependencia excesiva de un mercado al que acuden en desventaja los campesinos (Díaz y Núñez, 2006: 6)

La economía campesina no es de gran producción, por lo que no se adecuaría a un modelo de apertura como el propuesto por el neoliberalismo. Sin embargo, en un contexto académico se ha enmarcado toda la realidad rural a una realidad propiamente capitalista y hasta se supone la inexistencia de este tipo de economía. Algunas de las críticas hacia este sector se basan en que las relaciones de producción campesina o tradicional "...negaban la posibilidad de supervivencia de la comunidad y de la economía campesina, por causa de la modernización de las relaciones de producción capitalistas" (Díaz y Nuñez, 2006: 3)

Sin embargo,

...en nuestro país la producción agrícola es más importante que la capitalista. Sucede que los campesinos contratan, en niveles altamente significativos jornaleros para muchas de las labores en sus fincas, de manera que la relación de mano de obra asalariada y familiar subvalora la participación de la economía familiar (Forero, 2003: 3)

Es posible, además, identificar la existencia de este tipo de relación de producción con alguna vinculación con el sistema capitalista; no se trata considerar unas relaciones de producción de este tipo desligadas de la realidad económica predominante, al contrario, las condiciones de producción en las que es posible la existencia de un factor Capital no reproducible, que denominadas aquí como economía campesina, lo hacen perfectamente acomodable al capitalismo imperante. El interés de presentar estas propuestas está en

explicar el comportamiento de la economía rural campesina como un asunto esencialmente diferente y diferenciado, podría decirse incluso contrario, a los procesos de producción y acumulación capitalista.

A esta forma de producción, basada en la producción para la alimentación de la unidad familiar es la que se considera producción de auto subsistencia. De acuerdo con Forero (2003), el autoconsumo agropecuario solventa gran parte de la dieta de los productores campesinos, lo que hace que su estructura de producción se caracterice de forma “doméstica”. Dentro de los bienes propios de autoconsumo han de distinguirse dos: los destinados propiamente para el autoconsumo, dominado por aves, huevos, leche y maíz principalmente (Forero, 2003) y los productos que representan una “sobreproducción” y que necesariamente se deja para el autoconsumo luego de que éstos quedaran del proceso de haberlos llevado al mercado, en los casos en los cuales hubo participación de éste (el mercado) en el proceso de producción.

Lo particular aquí es que cuando se habla de economía campesina, en ningún momento se está dejando de lado al mercado, al contrario, éste toma facetas diferenciales con respecto a este tipo de participación económica. Es decir, el mercado también incursiona en este tipo de relaciones de producción, no como un determinante único y esencial tal cual lo sería en la economía capitalista, sino como un medio de intercambio con los demás productores, determinado principalmente, por la imposibilidad de establecer condiciones de “autarquía”. Es decir, existe una cantidad de productos agrícolas, que en determinadas condiciones físicas y naturales no es posible su producción ni reproducción, pero que son de alguna forma necesarias para el mantenimiento de condiciones culturales. En efecto, todos los productos de la canasta de bienes que consume un campesino de clima frío no son producibles en estas condiciones climáticas, necesitan de productos de climas templados o cálidos y viceversa, es bajo estas condiciones que se hace necesario condiciones de intercambio. Las condiciones no se determinan bajo el proceso de precios relativos tal como sucede en economías de trueque, sino que hacen uso también de mecanismos que faciliten el intercambio, como es el caso de unidades monetarias.

El problema es que estas condiciones de intercambio se vean amenazadas por eventos de gran monetización que dan pie a la especulación. Sin embargo, éstas se han visto en casos muy esporádicos y particulares que no han afectado en gran medida la lógica de la economía campesina. Entre tanto, sectores de pequeños y medianos campesinos esperan del Estado medidas de más envergadura para evitar que sus economías desaparezcan o queden reducidas apenas a medios de sobrevivencia. (PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

### *Una mirada al proceso de Descentralización*

La propuesta constitucional en Colombia de 1991, apunta a la configuración del Estado con la esencia de la defensa y fortalecimiento de la sociedad civil y sus derechos. La definición de Estado Social de Derecho es una respuesta a la necesidad del país, además

...Tenemos una dualidad entre un país real con limitaciones y conflictos frente a una constitución ideal y simbólica... Desde el punto de vista social y económico hay grandes desfases entre la estructura de la sociedad y los principios consignados en la Constitución. (Restrepo A, 1992)

Pero el proyecto Constitucional choca con un proyecto paralelo a ella, el modelo neoliberal propuesto para lo económico y lo social; las bases y principios del modelo apuntan a la descongestión de las responsabilidades sociales del Estado Central y a delegar, a través de mecanismos como el de tributación, responsabilidades a la sociedad civil (Restrepo A, 1992) es en este sentido en el que convierte a los municipios en entes descentralizados, delegando en ellos responsabilidades que eran propias al Estado Nación central. Por tanto, este proceso de descentralización se ubica perfectamente dentro de la perspectiva neoliberal ya que evidencia una reducción del tamaño y responsabilidades del Estado, ayuda a la desburocratización y permite la eficiencia, garantiza las condiciones para la movilidad de los factores de producción (Rodríguez A, 1996).

El Estado ha jugado un papel importante y ha sido centro de la discusión con respecto a su papel como interventor (proteccionista) o como simple árbitro de los contratos entre los agentes económicos, disminuyendo de esta segunda forma (como árbitro), su participación en el acontecer económico. Puede entenderse que, el grado de intervención del Estado en el proceso económico y social, se identifica con la gestión pública del desarrollo, centrándose en la administración de la cosa pública por parte del aparato gubernamental y la burocracia administrativa (Marulanda, 2004). Así como la descentralización consiste en que entes administrativos menores asuman responsabilidades de Estado, la gestión pública también se descentraliza y, por tanto, son los municipios quienes estarían en obligación de ejecutarla.

Colombia, durante un siglo se caracterizó por una organización centralista, producto de la propuesta de la Regeneración de Núñez en su proyecto de construcción del Estado Nación, tal como se plasmó en la Constitución de 1886. Durante el siglo XIX, la propuesta también se enfocó en modelos federales que entregaban el poder absoluto a Estados Soberanos, donde cada Estado gozaba de cierta independencia, tenía su propia Constitución, propio ejército y propia organización política; a su vez, fueron comunes durante el siglo XIX enfrentamientos armados (guerras civiles) entre algunos de estos Estados.

Desde la década de 1980, no solo Colombia, sino también otros países de América Latina han emprendido procesos de descentralización. El desarrollo y la descentralización se convierten en dos objetivos simultáneos en los nuevos procesos propuestos en el discurso predominante.

El proceso político en Colombia desde la época de la violencia, seguido de la dictadura militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y del Frente Nacional, que se caracterizó en ser un “Sistema Político que repartía milimétricamente el poder representativo en los partidos tradicionales” (Cárdenas y Restrepo, 2004: 3). Esta repartición equitativa del poder, no sólo representativo o electivo, sino también las cuotas partidistas en los demás órganos del Estado y ramas del poder público, entró en crisis hasta que se inició el proceso de descentralización con la primera elección popular de alcaldes en 1988. Esta crisis puede obedecer a los siguientes fenómenos: desfase entre lo social y lo político, donde en lo social, una sociedad se transforma por procesos demográficos, urbanísticos, culturales y de secularización mientras que lo político permanece anclado; también obedece a una legitimidad de la gobernabilidad del Estado, donde la función del

Estado se distorsiona con la forma de ejercer esa legitimidad. Por último, una crisis de los partidos políticos. (Cárdenas y Restrepo, 2004)

El Frente Nacional entra en crisis también por la caída de la credibilidad en los partidos tradicionales (Cárdenas y Restrepo, 2004) incrustados en el Estado, es así como el mismo Estado se encuentra en crisis debido a que los partidos no representan los intereses de vastos sectores de la sociedad. La realidad vivida es la de una despolitización de los ciudadanos, éstos toman formas no institucionales de participación política como los paros, huelgas, actividades subversivas, entre muchas otras. En la década de los ochentas, periodo post-Frente Nacional, surgió la necesidad de resolver los problemas del Estado, es decir, solucionar la dificultad de que la sociedad “debía” acercarse nuevamente a este, y por tanto, apostar a una “refundación del Estado”; es en ese ambiente que surge el proceso descentralizador, ya que éste reformula lo político, recupera al Estado, la soberanía y la gobernabilidad, busca democratizar y deslegitimizar el poder. Este proceso en Colombia se vio simultáneamente acompañado con la caída de las dictaduras militares en América Latina; este proceso de descentralización se enfrentó luego con la prueba de fuego de la Constitución Política de 1991, donde se reafirmó este proyecto “de nueva reconstrucción nacional”. La década de los 1980’s, por tanto, es una década de transición hacia lo que vendría a configurar en la constitución de 1991.

En la década de los 1980’s se evidencia el reto de recuperar y formar un nuevo Estado (Este) con un proceso político de “refundación” acompañado de las propuestas “desarrollistas” que entran en contradicción. Por un lado, el aspecto político busca refundar el Estado haciéndolo de alguna forma “fuerte”, acercándolo a los ciudadanos, permitiendo procesos de participación ciudadana, interviniendo en todos los procesos que afectan la comunidad; contra la propuesta neoliberal que busca la reducción del tamaño del Estado, convirtiéndolo en una institución eficientista, no interventor.

A cuatro lustros de la aprobación de la nueva Carta Magna, este proceso parece que ha retrocedido, las diferentes normatividades que regulan el proceso de descentralización de alguna forma vuelven a “re-centralizar” las posiciones de los municipios; se definen a partir de ciertos comportamientos fiscales, y la gestión pública se refiere a solo unos cuantos asuntos, que muchas veces, se tratan de severas cargas con las que tienen que lidiar<sup>4</sup>. Ante esta situación surgen preguntas inquietantes referentes a la intención de los legisladores de 1986 y los constituyentes de 1991 al proponer un camino como este y las realidades actuales.

La descentralización constituye por tanto, un referente de análisis al desarrollo de los municipios y regiones colombianas, que evidencia y evalúa el papel de la Gestión Pública Local, es mediante la apropiación de los procesos de desarrollo donde se hace posible y cobra sentido la descentralización vía gestión pública, ya que son los municipios quienes toman la responsabilidad de ser protagonistas de los procesos de desarrollo, pues asumen papeles que le correspondían al Estado Nación Central.

Cabe anotar que el proceso de descentralización no es un asunto exclusivamente

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de ello, puede ser la Ley 617 de 2000: Ley del régimen municipal en Colombia.

legal, no se da por la propuesta de un decreto o ley que obligue a los territorios a descentralizarse, obedece también a las dinámicas internas de los territorios y de las comunidades, que en nuestro caso, evidenciamos ante las recurrentes crisis políticas heredadas desde la época del Frente Nacional que haría de la descentralización una necesidad urgente de acercar al Estado a la ciudadanía, así como de propuestas exógenas provenientes de las diferentes olas de internacionalización y globalización económica.

En el aspecto económico, la propuesta neoliberal con la “apertura económica” del presidente César Gaviria, es posible hablar de “sectores damnificados” con el Neoliberalismo. Mientras procesos de producción agrícola o primarios se acomodan perfectamente a esta propuesta: como la caña de azúcar en el Valle del Cauca, la extracción de petróleo, la producción de café, las flores, la producción energética<sup>5</sup> y otros, evidenciado en la creciente necesidad de estos sectores en abrir nuevos mercados y donde la relación con sus similares en otras latitudes gozan de aceptación por los demandantes internacionales dadas sus características particulares de calidad, sabor, color y precio -, los demás procesos no alcanzan a ser significativos, son algunos de los sectores que se incrustan a la propuesta “desarrollista” de los organismos de gobernanza internacional, mientras que otros, como los procesos de producción dentro de unas economías campesinas parecen resistirse al modelo. Son estas relaciones campesinas, de “pan comer”<sup>6</sup>, las que se niegan a incrustarse en el neoliberalismo, y son características como éstas las presentes en gran parte del territorio colombiano.

## **2. Descentralización y desarrollo en la configuración de la Colombia de hoy**

Al ser el Estado Nación producto del proyecto moderno liberal capitalista afectado por una crisis en los años Post-Frente Nacional que dio origen a la descentralización, a pesar de que es necesario reconocer la existencia de otras economías en Colombia, el modelo de gestión pública dentro del proceso de descentralización, propuesto por el neoliberalismo, no ha tenido en cuenta la existencia de economías campesinas, tampoco se ha evidenciado el aporte de estas formas con el desarrollo económico, no ha sido posible tampoco determinar una relación efectiva entre el proceso de descentralización en el país, tanto político como económico; ni se conoce si ha habido desarrollo económico a partir de los procesos de descentralización.

La Constitución de 1991, configura al Estado con la esencia de la defensa y fortalecimiento de la sociedad civil y sus derechos. La definición de Estado Social de Derecho es una respuesta a la necesidad del país; además, el proyecto constitucional choca con un proyecto paralelo a ella, el modelo neoliberal propuesto para lo económico y lo social; las bases y principios del modelo apuntan a la descongestión de las responsabilidades sociales del Estado Central y a delegar responsabilidades a la sociedad civil (Restrepo, 1992) así los municipios se convierten en entes descentralizados, asumiendo responsabilidades que eran propias al Estado central. Como se ha dicho, este proceso de descentralización se ubica perfectamente dentro de la perspectiva neoliberal ya

---

<sup>5</sup> Principalmente por Hidroeléctricas

<sup>6</sup> Normalmente se describen de “pan coger”, sin embargo, se hace necesario la utilización de una expresión que denote de forma corta la estructura de “autoconsumo”, característica central de la economía campesina.

que evidencia una reducción del tamaño y responsabilidades del Estado, ayuda a la desburocratización y permite la eficiencia, garantiza las condiciones para la movilidad de los factores de producción (Rodríguez,1996).

Así como la descentralización consiste en que entes administrativos menores asuman responsabilidades de Estado, la gestión pública también se descentraliza y, por tanto, son estas entidades, los municipios, quienes serían los que la ejecutan.

Colombia, desde la propuesta de la Regeneración, se caracterizó por ser una “República Unitaria” de carácter centralista, inspiración de Núñez, que en su proyecto de construcción del Estado Nación, vislumbraba la uniformidad de todo en Colombia, fundamentado en lo que se conoce como el lema de la Regeneración “Un sólo país, una sola lengua y una sola religión”. Sin embargo, durante el siglo XIX, la propuesta también se enfocó en modelos federales que

... se caracterizaron por una repartición de funciones y competencias dentro de la perspectiva de construcción del Estado, el mercado y el sistema político nacional como factores prioritarios de integración económica y política de las naciones (Cárdenas y Restrepo, 2004: 2)

La propuesta descentralizadora se enfrenta a situaciones aparentemente irreconciliables: la renuncia a la condición homogénea de los municipios con una legislación igual de uniforme, con la búsqueda de autonomía local, mayor participación en la autogestión del desarrollo y un mayor protagonismo de los entes menores. A pesar de ser una contrapropuesta, los procesos de descentralización también parecen contradecirse en una realidad caracterizada por el recorte de las transferencias, limitación de intervenir los modelos de gestión local, re-centralizar recursos y supeditar las agendas locales a las centrales (Cárdenas y Restrepo, 2004)

El proceso político en Colombia a mediados del siglo XX, permitió una transformación del Estado, desde la dictadura militar hasta el proceso del Frente Nacional, donde existía una repartición equitativa del poder, no sólo en lo representativo o electivo, sino también las cuotas partidistas en los demás órganos del Estado y ramas del poder público; esta condición permitió que el país generara una crisis de tipo político, hasta que se inició el proceso de descentralización con la primera elección popular de alcaldes en 1988. Esta crisis puede obedecer a:

1. Desfase entre lo social y lo político, donde en lo social, una sociedad se transforma por procesos demográficos, urbanísticos, culturales y de secularización mientras que lo político permanece anclado;

2. También obedece a una legitimidad de la gobernabilidad del Estado, donde la función de éste se distorsiona con la forma de ejercer esa legitimidad. Y

3. Por una crisis de los partidos políticos. (Cárdenas y Restrepo, 2004)

La realidad vivida es la de una despolitización de los ciudadanos donde éstos toman formas no institucionales de participación política como los paros, huelgas, actividades subversivas, entre muchas otras.

Es en la década de los ochentas que surge la necesidad de solucionar la dificultad de que la sociedad “debía” acercarse nuevamente al Estado y apostar a un cambio estructural; es por ello, que hacia 1986, por solicitud de grupos insurgentes, que representaban de una u otra forma la crisis, y por la sociedad en general que se aprueba la reforma constitucional que daría pie a la elección popular de alcaldes, y con ella, el proceso de descentralización. Este proceso, reformula lo político, recupera al Estado, y hasta lo transforma. Luego, con la Constitución Política de 1991, se reafirmó el proyecto “reconstrucción nacional”. En América Latina, la finalización del esquema de guerra fría como expresión geopolítica mundial del enfrentamiento entre el mundo occidental y los países influenciados por la ex Unión Soviética, permitió de una u otra forma, que este proceso se generalizada en todo la región continental. Podría decirse entonces, que la década de los 1980's, es una década de transición hacia lo que vendría a configurar en la constitución de 1991.

La descentralización por tanto, “implica convertir a las alcaldías en nuevos centros de poder y decisión, es parte de un proceso sin precedentes de descentralización de autoridad que acompaña las reformas políticas y económicas” (Albuquerque, 1996:7), consistente en darle una mayor legitimidad y respaldo ciudadano a las entidades estatales al buscar la transferencia de recursos económicos a los municipios, además del reconocimiento del derecho de los ciudadanos a la elección de sus autoridades locales y una mayor legitimidad democrática a las instituciones del Estado (Santana, 1996).

La descentralización administrativa, entre otras, re-estructura las finanzas municipales en el sentido de que los impuestos y contribuciones van directamente del bolsillo del contribuyente a las tesorerías municipales. Así mismo, se generó la posibilidad de determinar las rutas de los servicios públicos de transporte, los acueductos, construcción de escuelas, prestación de servicios públicos, generación de planes de desarrollo municipal, generación de impuestos, entre otros (Santana, 1996). En lo político, por su parte, permitiría la búsqueda de un desarrollo democrático sostenible, la posibilidad de participar activamente de la ciudadanía en los procesos políticos y democráticos, - entre ellos, la elección popular de alcaldes y gobernadores- (Velásquez, 1996).

Para Alfredo Rodríguez, existen posiciones a favor y en contra de los procesos de descentralización; se demuestra que la descentralización es un requisito para la gobernabilidad dado que la necesidad de virar hacia esta estrategia “Se encuentra en la crisis de representatividad y legitimación del Estado en América Latina... (el) desaparecimiento de las hegemonías existentes, han promovido la descentralización como una estrategia de la relegitimación del Estado...” (Rodríguez, 1996: 50)

Así mismo en lo político, permite la aplicación democrática, entendida como el medio por el cual se puede hallar la institucionalidad que permite la participación ciudadana, facilita la solución de los problemas de la población en los cercanos y sería un instrumento para la democratización del Estado Central que permitiría su modernización. (Rodríguez, 1996)

Por su parte, en los discursos desarrollistas, la gestión pública del desarrollo se ha entendido como “el conjunto de las acciones gubernamentales proteccionistas y de planificación para garantizar las condiciones necesarias de los procesos de

industrialización” (Marulanda, 2004: 58) es entonces, que la gestión pública propende por construir o disponer de los medios necesarios para garantizar el desarrollo económico, y con este, el desarrollo social, partiendo de las premisas industrializadoras, concebidas como “administradora de los recursos públicos para alcanzar los fines predeterminados de desarrollo” (Marulanda: 58).

El Estado ha jugado un papel importante y ha sido inclusive, centro de la discusión con el papel del Estado como interventor (proteccionista) o como simple árbitro de los contratos entre los agentes económicos, disminuyendo de esta segunda forma, su participación. Se habla por lo tanto, del grado de intervención del Estado en el proceso económico y social como la gestión pública del desarrollo económico, centrándose en la administración de la cosa pública por parte del aparato gubernamental y la burocracia administrativa. (Marulanda, 2004)

Desde la perspectiva de la Gestión Pública, puede observarse el proceso de la descentralización como un paso para llegar a la eficiencia. El aparato central, ha sido costoso, ineficiente, burocrático e incapaz de incorporar nuevas demandas e intereses culturales (Rodríguez, 1996); Esta posición no está lejos de la posición enunciada anteriormente que posiciona la descentralización como una herramienta a favor del proceso de globalización neoliberal.

La condición de descentralización hace que los dirigentes regionales enfrenten sus gobiernos con un sinnúmero de factores exógenos como la violencia, el pobre desarrollo de los Entes del gobierno, y la alta dependencia del gobierno central. Para Pening (2003), la descentralización se entiende como una combinación de reformas políticas, hacia el mercado, fiscal y administrativa donde la descentralización administrativa ha tomado características de desconcentración, delegación y devolución.

Si bien en lo administrativo se ha otorgado responsabilidades a los entes territoriales, aún la dependencia con el Estado Central es grande. Además, el problema nacional tan solo se estaría trasladando al nivel local; las transferencias si bien son directas, y con el uso de las fórmulas, permitiendo a las unidades administrativas menores proyecciones de sus ingresos y gastos, el mismo problema de dependencia, no permite generar recursos propios (Pening, 2003).

En su evaluación, Pening (2003) muestra las bondades y dificultades que han presentado en todos los años de implementación del proceso de descentralización tanto en lo político como en lo económico; sin embargo, su análisis pareciera quedarse en un ambiente “citadino” dejando a un lado la ruralidad colombiana.

El trabajo de Alberto Corchuelo (1994), concluye con la necesidad de reconstruir la gestión pública del Estado como la Gestión Pública del Estado Benefactor,

Sustentada en la reorientación y expansión del gasto social y su focalización en los grupos menos beneficiados, y en la modificación del sistema de incentivos y recompensas. Fortalecer su sano financiamiento y aislarlo de las coyunturas económicas debería ser el gran propósito de la intervención estatal. (pg 72)

Es entonces, que mediante la Gestión Pública es posible realizar un empuje para alcanzar los niveles adecuados de Desarrollo.

Por su parte, Eugenio Lahera (1994) propone mejorar la Gestión Pública sistematizando y potenciando el instrumento de las metas ministeriales a nivel nacional y de gabinete en las entidades descentralizadas; asegurar la especialización y flexibilidad de las instituciones públicas; aumentar la eficiencia del Gasto Público; mejorar la gestión de los recursos humanos; afianzar el proceso de descentralización; generalizar instrumentos eficaces y mecanismos transparentes de gestión; orientar adecuadamente la regulación, mejorar la atención y servicio a los consumidores del sector público; mejorar la gestión de las empresas públicas, hacer bien las privatizaciones necesarias y perfeccionar el control y la evaluación de las políticas.

### **Conclusiones**

Es particular la caracterización social que está determinado por la economía campesina, no parece que existiese allí la delimitación común de mercado de ser “agentes” en los cuales se puede establecer intercambio, no hay una asignación de roles de “demandante- cliente” y de “oferente-vendedor”; sino que las condiciones se establecen de acuerdo a las relaciones de tipo familiar.

Las condiciones de “competencia” y “libre mercado” no son aplicables en la lógica de la economía campesina, si el vecino produce los mismos productos que un campesino cualquiera, éste no se empeña en la destrucción o desacredito de su vecino, ni aún hay efectos de “sana competitividad” propia de la lógica de mercado capitalista, sino que ante eventuales “crisis” aparecen los llamados “convites” con los cuales, los vecinos se encuentran y colaboran recíprocamente para la recolección de la cosecha en los cuales se hace necesaria una mayor participación de mano de obra. El mercado laboral, por tanto, no está determinado por patronos- asalariados, sino de vecindad-vecindad; unas condiciones de iguales y recíprocos que se encuentran para la mutua ayuda.

Como grupo social, el sector campesino sufre las terribles consecuencias de su no reconocimiento; aspectos como el acceso a la tierra, al crédito, a la asistencia técnica, las continuas amenazas a la vida y dignidad a la que se ve expuesto, la limitada participación política; en esta última, evidenciada en dos vías: el difícil reconocimiento de su condición de ciudadanos por un lado, y el no reconocimiento de las autoridades en aspectos realmente importantes; a este sector de la población normalmente se les considera "votos adicionales" con los cuales es posible acceder a algún cargo público y que, además, es posible garantizarlos mediante la donación de algunos bienes o herramientas de los que ellos están necesitando.

Colombia es más rural de lo que se cree, pero cuenta hoy con más hectáreas en minería que en producción de alimentos. El gobierno firma tratados y asociaciones de libre comercio y crea incentivos para el empresariado agroindustrial pero, con honrosas excepciones, el desempeño productivo agropecuario deja mucho que desear.

El desarrollo se centra en el ser humano gracias a su capacidad de auto organización (Marulanda, 2004), es de ahí que el desarrollo se determina a partir de la gestión pública y

la capacidad de organización como estructuras de los enfoques locales. La gestión pública activa todos los actores, por lo que amplía el concepto de desarrollo más allá de lo meramente económico.

La visión del desarrollo se da como resultado de una mirada crítica y frutos de la crisis por las que han pasado varias teorías y modelos de desarrollo desde el ámbito local, y que en Colombia, se da a nivel Municipal primordialmente, es decir, la crisis de los modelos desarrollistas, que dieron origen a la propuesta neoliberal. Es decir, la propuesta contra el desarrollismo convencional que da el neoliberalismo, tiene en cuanto aspecto económico, la disminución del tamaño del Estado central, para garantizar un control de gasto público, delegando las tradicionales responsabilidades a los municipios o a entidades del orden privado mediante la modalidad de concesión; y en cuanto al aspecto político, unido a la crisis de los partidos y crisis política en general, garantiza el acercamiento del ciudadano común a la “cosa pública”, brindándole mayor participación.

Los gobiernos locales y regionales poseen ventajas importantes respecto a los gobiernos centrales por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados, pudiendo así ser agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales y por su superior flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes. (Albuquerque, 1996: 7)

La discusión aquí se centra en la posición tomada respecto a la actuación del Estado, dentro de la lógica capitalista, y su función primordial es la aplicación de políticas o “gestión pública” que permita un avance considerable de este modo de producción que pueda calificar la sociedad como una “sociedad desarrollada”.

## Referencias

Albuquerque, F. (1996). *Desarrollo económico y local y difusión del progreso técnico*. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal.

Bagú, S. (1993). *Economía de la sociedad colonial*. México: Editorial Grijalbo

Bagú, S (2005 (1986)). *Tiempo, realidad social y conocimiento*. México: Siglo XXI Editores.

Boisier, S (s/f) *Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando?*. Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales.

Cárdenas y Restrepo, D. R. (1 de septiembre de 2004). *Revista scielo*. Recuperado el 28 de marzo de 2011, de Cuaderno del Cendes: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082004000300003&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082004000300003&script=sci_arttext&tlng=es)

Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer  
Corchuelo, A. (1994). El Papel del Estado y estrategias de desarrollo económico y social.

*Integración y equidad: Democracia, desarrollo y política social.*, 61-74.

DiazyNuñez, I. M. G. (2006) Innovación en la comunidad y Economía Campesina. I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. 19-23 de junio de 2006. <http://www.oei.es/memoriasctsi/mesa9/m09p09.pdf>

Farah y Pérez, E. P. (Segundo Semestre de 2002). *Ong Vínculos*. Recuperado el 28 de marzo de 2011, de Nueva Ruralidad. Cuadernos de Ruralidad: [http://www.ongvinculos.cl/biblio/nueva\\_ruralidad/Edelimira%20Peres%20Nueva%20Ruralidad.pdf](http://www.ongvinculos.cl/biblio/nueva_ruralidad/Edelimira%20Peres%20Nueva%20Ruralidad.pdf)

Forero, J. (2003). Economía Campesina y Sistema Alimentario en Colombia. Aportes para la discusión de la Seguridad Alimentaria en Colombia. Documento Electrónico. [http://www.javeriana.edu.co/fear/d\\_des\\_rur/documents/campesinadoysistemaalimentarioencolombia.pdf](http://www.javeriana.edu.co/fear/d_des_rur/documents/campesinadoysistemaalimentarioencolombia.pdf)

Fuentes, H. (2000). *El proceso de investigación científica. Apuntes para un texto*. Cees: UO

Garofoli, G. (1995): Desarrollo económico, organización de la producción y territorio, en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (comps.) *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.

Herrera, J. (s/f). *Proyecto Hermeneutica*. Recuperado el 18 de mayo de 2011, de Sitio De hermeneutica:

<http://proyectohermeneutica.org/pdf/ponencias/herrera%20jose%20dario.pdf> Instituto Popular de Capacitación IPC (2010). *Cátedra para la memoria y la Reconciliación*. Medellín: USAID / CHF.

Kaplan, A. (1964). *The conduct of inquiry methodology for behavioral science*. San Francisco: Chandler

Lahera, E. (1994). Papel del Estado y Reforma de la Gestión Pública. En J. Bernal, *Integración y Equidad: Democracia, desarrollo y política social* (págs. 75-90). Bogotá: SOS Colombia/Tercer mundo.

Mardones, J.M. (1991). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales. Materiales para una fundamentación científica*. Madrid: Editorial Anth

Marulanda, G (2004). *Un modelo de gestión pública local del desarrollo con gobernabilidad democrática*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Max-Neef, M. et all (2000). *Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro*. Medellín: Cepaur Fundación Dag Hammarskjöld. Proyecto 20 editores.

Marx, K. (1977a) *Génesis del capital*. Moscú: Progreso

Molina, G. A. (2003). *Estado y el Desarrollo Social en Colombia*. Medellín: Etcétera Ediciones.

Ocampo, J. A. (2004). *Reconstruir el Futuro. Globalización, Desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Cepal/Norma.

Pening Gaviria, J. P. (2003) Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*. 2. 123 – 149

Restrepo, A. (2000). Aproximación a la lógica estatal colombiana sobre la planeación del desarrollo. *Revista de Estudios políticos*, Medellín, Número 16. Pp121-138. ISSN 0121-5167

Restrepo, D y Cardenas, R. (2004) .*Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia*. CDC. [online], vol.21, no.57 [citado 26 Mayo 2011], p.23-54. Disponible en la World Wide Web: <[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082004000300003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000300003&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1012-2508

Rodríguez, A. (1996). La descentralización en América Latina: Pos y Contra. *Foro* , 47-60

Rodríguez, P. S. (1996). Legitimidad política y descentralización. *Foro* , 23-33

Sánchez Torres, F. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Descentralización y macroeconomía. *Archivos de Economía*. Dirección Nacional de Planeación. 160.

Santana, P. (1996). Diez años de descentralización. *Foro*, 23-33

Sombart, Werner (1999 (1977)). “*El Burgués: Contribución a la historia espiritual del hombre económico moderno*”. Madrid: Alianza Editorial

Velásquez, F. E. (1996). Los Horizontes de la descentralización en Colombia. *Foro* , 34- 46