UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN
DIR. DE BIBLIOTECAS

un cuerpo famélico, débil, cuya energía se agota en un discurso formal sin impacto en la realidad. Este debilitamiento se presentó en los países desarrollados (Scott, 2002) y en los atrasados.

La inserción subordinada de los países latinoamericanos en la globalización, nueva fase del viejo imperialismo (Amin, 2001; Petras y Veltmeyer, 2001; Pradilla, 2004, 2007), resultante de la aplicación abrupta, indiscriminada, incondicional de las políticas neoliberales en cada realidad nacional, en el marco férreo de los acuerdos y procesos de dominio de los países y bloques hegemónicos y las instituciones multinacionales que sirven a su control (FMI, OMC, Banco Mundial), es el factor supranacional y superestructural que socava uno de los pilares del plan urbano: la definición del curso de la economía urbana, que hoy ocupa el papel determinante en los procesos urbanos, nublado en la fase anterior por el intervensionismo estatal (Pradilla, 1984).

La *trasnacionalización-desnacionalización* de las economías latinoamericanas coloca las decisiones sobre las relaciones económicas básicas, los flujos de capitales y mercancías, la inversión directa en empresas industriales, comerciales y de servicios, la instalación y modernización de infraestructuras y servicios, el empleo, etc., en manos de las casas matrices de las corporaciones trasnacionales deslocalizadas, ajenas a las necesidades y potenciales de los territorios particulares donde se localizan, con relaciones fantasmales con ellos a través de mecanismos financieros impersonales (bolsas de valores, fondos de inversión y redes financieras, etc.), articulados a los gobiernos nacionales, pero sin relación directa con los locales o los equipos que elaboran la planeación urbana.

Dos procesos actuales, la *desindustrialización* y su correlato, la *terciarización* de las economías de las metrópolis latinoamericanas, las convierten en ámbitos de circulación de bienes producidos en otros territorios, reducen su productividad, competitividad y autonomía económica y desequilibran su balanza comercial y de pagos con otros territorios nacionales y extranjeros (Coriat, 1989). Se genera al mismo tiempo un cambio continuo y difícilmente reversible en la estructura del empleo urbano, donde avanza la informalidad pues la declinante industria y el terciario moderno competitivo no son capaces de generar los empleos necesarios para cubrir la oferta laboral (Pradilla y Márquez, 2004). Los cambios en las actividades económicas se expresan sobre el territorio en cambios de usos del suelo e inmuebles, con nuevas lógicas estructurales como la formación de corredores urbanos terciarios (Pradilla y Pino, 2004), que con-

vierten la planeación en una incierta previsión de inciertos y poco previsibles procesos urbanos.

Así, se hacen impredecibles el devenir de la economía urbana (inversión, empleo, derrame de ingresos, uso de suelo e inmuebles, infraestructura y servicios, etc.), sus ciclos, y la disponibilidad de recursos provenientes de la tributación empresarial local. Las ciudades tienen que enfrentarse entre sí en una competencia incierta en el libre mercado[7] de la inversión de capital nacional y extranjero, sin reglas conocidas, y sin que los planificadores cuenten con las certezas mínimas para diseñar el futuro.

El *debilitamiento del Estado* derivado de la privatización, en la ideología y la realidad, la desregulación, y el cambio de sus funciones, de interventor en aras del interés colectivo (al menos en el discurso) a facilitador o creador de condiciones para la libre acción de la empresa privada, implican la deslegitimación de sus intervenciones, incluida la planeación urbana. También en este campo transitamos del Estado al mercado.

Lo más significativo para la planeación urbana y la aplicación de la normatividad urbanística es la pérdida por los gobiernos locales, de instrumentos activos de aplicación de los planes, desmantelados por su carácter de límites a la libre acción del capital inmobiliario y los actores urbanos privados. Sin tener en cuenta la racionalidad o justeza de las razones que llevaron a su estatización, la privatización de empresas industriales, comerciales, bancarias, y de servicios estatales, fue un proceso emblemático de la aplicación del neoliberalismo, y quitó a la planeación uno de sus instrumentos de acción para orientar la localización territorial del desarrollo económico y social, utilizado en el pasado unas veces acertadamente y otras aumentando solamente la concentración económica.

En el caso de la infraestructura y los servicios públicos, condiciones generales estructurantes del territorio y estratégicas en el crecimiento económico y el desarrollo social (Pradilla, 1984:2), su privatización y en ocasiones desnacionalización, dejó en manos de los monopolios (trasnacionales, únicos con capacidad de invertir), de la lógica de la ganancia monopólica, y de la capacidad de compra de los usuarios, la prestación del servicio,

[7] No podemos asumir que exista un "libre mercado" de capitales entre ciudades, pues no hay igualdad que garantice la libertad en un mercado de bienes y servicios dominado por las corporaciones trasnacionales, por lo que tampoco existe un "libre mercado" de capitales de inversión entre ciudades cuyo desarrollo ha sido desigual, con rentabilidad y competitividad distintas, beneficiarias de economías o que padecen deseconomías de aglomeración muy diferenciadas.

eliminando el potencial carácter redistributivo de la planeación y la acción del Estado[8].

En las infraestructuras que son monopolios naturales (carreteras, aeropuertos, puertos, sistemas de agua potable, evacuación de desechos líquidos y sólidos, electricidad, etc.), pasamos del monopolio estatal planificable y controlable política y socialmente, al incontrolable y no planificable monopolio privado, con su mercado cautivo de la necesidad y sus sobreganancias monopólicas. La privatización de los servicios sociales que deberían garantizar la reproducción social de la población y el mejoramiento de su calidad de vida, los convierte en bienes mercantiles sujetos a la oferta y a la solvencia de la demanda, cada vez más limitada por el avance de la pobreza.

Otra política neoliberal emblemática es la *desregulación*, eliminación o simplificación de los reglamentos y normas, que fueron instrumentos esenciales en la aplicación de los planes de desarrollo urbano, normativos por naturaleza; ahora, es la libre competencia entre actores urbanos –productores privados y demandantes– la que define campos como la política estatal de dotación de vivienda.

La tendencia es a transitar de la regulación normativa y el control restrictivo, al juego de los incentivos, sobre todo, fiscales (desgravación y subsidio) que han demostrado su limitada capacidad para inducir prácticas urbanas que respondan a los lineamientos de un plan o proyecto urbano. Estos instrumentos actúan como canales de transferencia de recursos públicos de los contribuyentes a las empresas, de redistribución inversa de la renta nacional.

En la competencia urbana exacerbada, regida por el juego de las rentas especulativas del suelo y la ganancia inmobiliaria, se generalizaron la arquitectura y el urbanismo desechable –a la *Wall Mart*–, transitorio, de rápida realización como inversión, y la decadencia y obsolescencia de zonas urbanas que se degradan física y socialmente y se abandonan, pues es más cara su reutilización que la construcción de nuevas zonas desechables en lugares donde se desencadena la rentabilidad.

Todos los caminos neoliberales llevan a la *privatización de lo público,* a la desaparición de los ámbitos de disfrute común de los ciudadanos, transfor-

[8] En México, las experiencias de privatización de grandes infraestructuras carreteras de los años 90 fracasaron, obligando al Estado a un costoso rescate aún no concluido; en otros campos como los sistemas de agua potable o recolección de desechos, el capital privado ha mostrado muy poco interés.

mados en negocio privado luego de dudosas operaciones de rescate, rehabilitación, concesión a largo plazo o desincorporación. El abandono del transporte urbano colectivo y la preferencia estatal por el automóvil cuyo precio relativo cae rápidamente y para el cual se construyen complejas estructuras viales que impiden el tránsito peatonal, y la proliferación de centros y plazas comerciales que segregan, interiorizan y privatizan la calle y la plaza, convierten la vieja trama de calles y plazas en desiertas áreas de circulación vehicular y aparcamiento de coches excedentes. Los ámbitos públicos, cruciales para la vida urbana, salen de la regulación y el control colectivo, "planificado", exigible, y se convierten en objetos de decisión empresarial y/o privada.

La planeación urbana y el gran urbanismo enfrentan otra dificultad derivada del tránsito de la ciudad tradicional monocéntrica a la ciudad-región plurinuclear, discontinua y de trama difusa, superpuesta sobre distintas unidades político-administrativas (Pradilla, 1998, 2002) que presenta barreras difíciles de superar para desarrollar una planeación territorial unitaria y corresponsable, y para lograr su aplicación concertada, en medio de la competencia entre ciudades por la inversión. El resultado es la fragmentación de planes y políticas, la descoordinación de las acciones y la elevación de los costos directos o los derivados de la desconexión y la duplicidad.

En tres décadas, el discurso político latinoamericano transitó de la lucha de clases a la democracia representativa, lo cual no significa que la primera haya desaparecido y que la segunda se haya alcanzado ni esté garantizada. En la política urbana pasamos de los movimientos sociales urbanos como forma de participación colectiva, a la participación ciudadana como expresión de intereses y acciones individuales. El discurso de la planeación tiene hoy abiertos procesos y espacios para esta participación; lo que no está resuelto, es como se transita de lo particular y local a lo global de la ciudad, y como las expresiones individuales se manifiestan en lo colectivo, o como se hace efectiva la participación ciudadana en la planeación.

El *pragmatismo* se adueña de las políticas y acciones de los gobiernos urbanos de todos los signos, de la derecha a la izquierda; el plan se reemplaza por la suma de megaproyectos urbanos (grandes obras públicas o intervenciones inmobiliarias) desarticulados, en función de la competencia interurbana, de las necesidades de la acumulación de capital, o de la popularidad de las grandes figuras políticas[9].

Por inercia o por la subsistencia de obligaciones legales[10], hoy obsoletas, se siguen elaborando planes; pero objetiva y subjetivamente la planeación urbana y el gran urbanismo pierden importancia y, sobre todo, aplicabilidad en las condiciones actuales.

No ocurre lo mismo con los *megaproyectos* urbanos, el urbanismo a escala de grandes intervenciones inmobiliarias promovidas y realizadas predominantemente por el capital inmobiliario en asociación con el sector público o apoyado por las facilidades creadas por éste. A pesar de que este urbanismo tiene impactos sobre amplias zonas de la ciudad o en muchos casos, por el tipo de actividades, sobre toda la urbe, los llamados "estudios de impacto urbano y ambiental" no tienen esta dimensión ni aplican metodologías que permitan evaluar sus costos y beneficios globales.

Las políticas urbanas de izquierda se desvanecen en el aire

A diferencia de la exangüe planeación territorial, las políticas urbanas, entendidas en sentido amplio como todos aquellos discursos, prácticas y acciones estatales que actúan sobre lo urbano, aunque no tengan ese apellido, siguen elaborándose en las oficinas de partidos, gobiernos, consultorías privadas u organismos multinacionales, y siguen aplicándose y actuando sobre el territorio, unificadas por el capital y la ideología neoliberal. Mientras, muchos de los que creyeron en la planeación y el urbanismo piensan que los cambios que observan son el destino inevitable de las ciudades, que es imposible detenerlos, o aceptan resignados que son el camino para el futuro, para el mejoramiento de la ciudad y de aquellos ciudadanos incluidos por el patrón de acumulación, pues al resto no hay cómo hacerlos salir de la pobreza y la exclusión.

---

[9] En México, las experiencias de privatización de grandes infraestructuras carreteras de los años 90 fracasaron, obligando al Estado a un costoso rescate aún no concluido; en otros campos como los sistemas de agua potable o recolección de desechos, el capital privado ha mostrado muy poco interés.

[10] En México, no han desaparecido la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, ni la Ley de Planeación de 1982, aprobadas a finales de la fase de intervensionismo estatal, que regulan la obligatoriedad de los planes y programas de desarrollo a todos los niveles de gobierno, incluyendo los planes urbanos, no siempre cumplidas. Aunque pocos se cuestionan su utilidad o aplicabilidad, se siguen elaborando planes sexenales o trienales de desarrollo, cuyo cumplimiento nadie tiene capacidad de evaluar.

Las políticas urbanas de la izquierda latinoamericana se han desvanecido en el aire, arrastradas por el derrumbe del socialismo real (Pradilla, 2004b). En los partidos y gobiernos que siguen llamándose "de izquierda" en el discurso electoral, ya no hablan de la reforma urbana de los años 60 y 70, ni de la socialdemócrata municipalización de la tierra, ni de la expropiación y desarrollo estatal de las infraestructuras y servicios básicos, y menos aún, de las consignas libertarias de cambio social del siglo XIX o inicios del XX.

Este espacio de la política ha sido llenado por versiones "con rostro humano" de las propuestas neoliberales. Los partidos y gobiernos "de izquierda" prometen e implantan políticas de construcción de vialidades para el automóvil, con pago de peaje, construidas con o por el capital constructor; estas grandes inversiones las "equilibran" socialmente con pequeños gastos en el económico sistema de metrobus confinado; se hacen arreglos con empresas privadas para construir o mantener infraestructuras urbanas esenciales, y la operación de servicios; se mantienen algunos subsidios en su prestación a los sectores populares, pero se "equilibran" con cuantiosos estímulos y desgravaciones a los empresarios inmobiliarios y de otros sectores para lograr un Estado "igualitario" y "generar empleos"; para combatir la pobreza, consigna que reemplazó a la justicia social, se aplican políticas asistenciales compensatorias similares a las del Banco Mundial y se reparten minúsculos apoyos a los sectores más vulnerables (adultos mayores, discapacitados, madres solteras); se reemplazó a los movimientos populares urbanos por la participación ciudadana, a la manera de los liberales europeos; y todo se hace para la publicidad electoral que permitirá mantenerse en el poder, si se logró conquistarlo.

Tampoco se habla de movilización social colectiva, libertad, democracia directa, justicia social, equidad distributiva, inclusión social, defensa y ampliación del espacio público, vivienda y servicios adecuados como derechos universales, apropiación colectiva de la ciudad y sus ámbitos públicos y patrimoniales, organización racional e incluyente del territorio, etc. Ya no creamos nada nuevo, sólo hacemos caricaturas virtuales del pasado, pensando que son el futuro.

Algo distinto habrá que construir

La pregunta que hay que responder es: ¿podemos en América Latina aceptar la extinción de la planeación urbana y confiar en que el libre mer-

cado establecerá los equilibrios ambientales, territoriales y sociales necesarios o deseables en nuestras grandes ciudades?

Una ojeada a la realidad territorial latinoamericana nos indica que avanzamos hacia la urbanización global, transitamos de la ciudad tradicional a la metrópoli y hacia la formación de ciudades región[11]; y que los territorios se estructuran a partir de la combinación desigual y compleja de estas tres formas socio-territoriales. Podemos también caracterizar estas formas territoriales como gigantescas, extendidas, desordenadas, privatizadas, fragmentadas, informatizadas, excluyentes, conflictivas, violentas, contaminadas y obsolescentes (Pradilla, 1998 y 2002). Además, hemos constatado que ni la planeación indicativa del intervensionismo estatal, ni la "libertad de elegir" neoliberal han modificado estas tendencias, ni hecho más habitables las ciudades para sus pobladores y usuarios, en su mayoría empobrecidos. El fracaso involucra en primer lugar a los patrones de acumulación de capital que engendraron, mantuvieron inoperante y luego mataron, a la planeación.

Las evidencias nos llevan a concluir que en el necesario y urgente, aunque difícil, proceso de cambio del patrón de desarrollo económico, social y territorial, habrá que construir otra forma distinta de política urbana, y como parte de ella, de planeación urbana que resuelva los límites y contradicciones detectadas en las formas del pasado. Muy sintéticamente plantearemos algunos ejes de reflexión y acción que podrían hacer parte de este proceso.

Las *políticas urbanas* deben ser la prioridad. En su trama podremos ubicar la compleja combinación de factores determinantes de la problemática urbana y actuar sobre ellos integralmente, sin preocuparnos de que nuestras propuestas y acciones no lleven el apellido urbano, no sea nuestro "objeto de trabajo". Una segunda "ventaja" es que en ellas es inevitable el diálogo, difícil, con los políticos con los que, quizás, compartimos objetivos y medios para el cambio, o para quienes trabajamos, aunque no lo reconozcamos, por subsistencia.

Atravesada y determinada por múltiples problemas técnicos y tecnológicos, la planeación no puede seguir siendo un ejercicio tecnocrático; debería ser campo de aplicación de las decisiones políticas estratégicas y tác-

---

[11] Buenos Aires en Argentina, Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, la Zona Metropolitana del Valle de México, y Lima en Perú, superan los diez millones de habitantes y forman parte de grandes sistemas urbanos regionales –ciudades región– crecientemente integrados.

ticas; hay que asumirla como un conjunto estructurado de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con efectos territoriales y ambientales, que desborda lo morfológico y físico, para adentrarse en campos económicos, culturales, sociales, ambientales, mutuamente relacionados y condicionados que es necesario integrar estructuralmente. La planeación urbana debe asumirse por tanto como parte de las políticas públicas urbanas, entendidas en su sentido amplio e incluyente.

Este carácter político de la planeación, la urbana en particular, impone que en su elaboración y aplicación jueguen un papel esencial las instituciones y actores de los poderes de los Estados democráticos locales: un poder ejecutivo que cumpla plenamente sus funciones de promotor activo del crecimiento económico con justicia distributiva y del desarrollo social, de instrumento de la regulación social de los procesos, de garante de los derechos sociales y humanos, y de institución socialmente responsable y sujeta a su control; y el poder legislativo convertido en instancia legítima y plural de la representación política de la ciudadanía. El ejecutivo elabora y propone las políticas, planes y programas; el legislativo consulta, y debería aprobar dándole vigencia legal, y vigilar su aplicación.

La *participación social*, indispensable para transitar de la planeación autoritaria a la democrática participativa, debe superar el carácter formal que hoy tiene, incluir instancias formales e informales, integrar expresiones organizadas, representativas y colectivas de los distintos grupos y estratos sociales, construir instrumentos de consenso y corresponsabilidad, tener carácter consultivo y decisorio (aprobación por plebiscito de las políticas estratégicas contenidas en el plan), contar con mecanismos y espacios transparentes de control de su aplicación, y que sea legalmente exigible su cumplimiento por la población.

Esto remite a la necesidad de que la planeación urbana democrática y participativa se consagre en las leyes generales de la Nación y en las específicas de las ciudades como uno de los derechos de los ciudadanos en la ciudad, y que sea exigible a través de los organismos de tutela de estos derechos.

La complejidad de las actuales formas territoriales (metrópolis, ciudades-región, sistemas urbanos regionales, etc.), que desbordan los límites de las unidades político-administrativas tradicionales, pero que actúan económica y socialmente como una unidad y tienen problemas comunes, exigen la creación de instancias unitarias de gestión, imponen la necesidad de que las políticas urbanas, incluyendo la planeación, sean unitarias e integradas para el conjunto de la unidad territorial real.

Hay que transitar de la planeación-producto (actividad delimitada en el tiempo que genera un libro o documento), a la planeación-proceso continuo, que implica la revisión constante de la relación entre políticas y realidad, para hacer los ajustes necesarios y adaptar las políticas a los cambios sociales continuos, con sentido de anticipación del futuro y no de corrección de lo pasado. Por lo mismo, los planes de desarrollo urbano no deben corresponder a un período de gobierno, lo que implica la ausencia de continuidad de las políticas, es decir, convierte al plan en el mejor de los casos en una política de corto o mediano plazo, según el período del gobernante, en contradicción con los procesos de larga duración de configuración territorial.

Varias de estas razones conducen a la certeza de que la planeación urbana debe ser realizada básicamente por grupos o instituciones públicas autónomas o semi- autónomas, altamente especializadas, que mantengan actualizada la información, y que cuenten con relaciones y mecanismos de comunicación y debate preferencial con los actores políticos y sociales involucrados. Las empresas privadas de asesoría difícilmente pueden responder a estas exigencias y deberían limitarse a actuar como consultores en cuestiones particulares.

Es inoficioso señalar que la planeación urbana debe trascender los enfoques del diseño físico o urbanismo tradicional, para integrar los temas económicos, sociales, tecnológicos, culturales y ambientales, y ser realizada a partir de concepciones transdisciplinarias y multiprofesionales. La época del urbanista, como hombre síntesis visionario, depositario de toda la imaginación y creatividad de una sociedad, ha desaparecido, engullida por la complejidad de los procesos urbanos y por la exigencia creciente de participación democrática de la población en la construcción de su futuro.

Si a la relación de los planificadores con los políticos y los ciudadanos organizados, añadimos la integración de los productos de la *investigación*, podremos aspirar a una planeación como política urbana, eficaz y dotada de racionalidad. De allí, a las políticas y la planeación críticas, progresivas, hay un gran paso, el de la opción política, el cual se podrá dar gracias al conocimiento de los vectores contrapuestos; política estatal hegemónica y demandas de los ciudadanos.

Los lectores podrían calificar estas notas de utópicas o voluntaristas; no tienen esa presunción ni ese alcance; pero no se rechaza ese carácter pues todo cambio implica un cierto grado de utopismo o visión de futuro. Será todavía más difícil reconstruir las relaciones sociales y políticas, dejar atrás

el neoliberalismo excluyente y empobrecedor y llegar a la sociedad igualitaria, incluyente, justa y soberana que muchos exigen, incluyendo algunos líderes políticos y gobernantes del continente, ante el fracaso estrepitoso del neoliberalismo y su globalización para garantizar la acumulación ampliada del capital, el empleo para todos y el bienestar general de los pueblos de América Latina, hoy dominantemente urbanos.

Referencias

Amin, S. (2001) *Más Allá del Capitalismo Senil*, Buenos Aires: Paidós.

Ansay, P. y Schoonbrodt, R. (comps) (1989) *Penser la Ville: Choix de Textes Philosophiques*, Buxelles: Éditions des Archives d´Architecture Moderne.

Benévolo, L. (1963) *Orígenes del Urbanismo Moderno*, Madrid: Blume.

Benévolo, L. (1975) *Diseño de la Ciudad*, (5 tomos), Barcelona: Gustavo Gili.

Bettelheim, Ch. (1968) *La Transition vers l´Economie Socialiste*, Paris: Francois Maspero.

Casullo, N. (comp.) (1989) *El Debate Modernidad – Posmodernidad*, Buenos Aires: Puntosur.

Ceccarelli, P. (comp.) (1970) *La Construcción de la Ciudad Soviética*, Barcelona: Gustavo Gili.

Coriat, B. (1989) "Le debat théorique sur la désindustrialisation: arguments, enjeux et perspectives", *Économie Apliquée*, No.4, Tomo XLII, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

Chambre, H. (1959) *L´Amenagement du Territoire en U.R.S.S*, Paris: Mouton.

Choay, F. (1985) *L´Urbanisme, Utopies et Realités*, París: Editions du Seuil.

Delfante, Ch. (1997) *Gran Historia de la Ciudad*, Madrid: Abada.

Galantay, E. Y. (1975) *Nuevas Ciudades: De la Antigüedad a Nuestros Días*, Barcelona: Gustavo Gili.

Guillén, H. (1984) *Orígenes de la Crisis en México 1940/198?*, México D. F.: Ediciones Era.

Guillén, H. (1997) *La Contrarrevolución Neoliberal*, México D.F: Ediciones Era.

Kaplan, M. (1980) *Sociedad, Política y Planificación en América Latina*, México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Korn, A.R (1953) *La Historia Construye la Ciudad*, Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires.

Labasse, J. (1966) *L´Organisation de l´Espace*, Paris: Hermann.

Petras, J. y Veltmeyer, H. (2001) *La Globalización Desenmascarada: El Imperialismo en el Siglo XXI*, México D.F: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.

Pradilla, E. (1984) *Contribución a la Crítica de la Teoría Urbana: Del Espacio a la Crisis Urbana*, México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Pradilla, E. (1990) "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial", *Sociológica*, No. 12.

Pradilla, E. (1998) "Metrópolis y megalópolis en América Latina", *Diseño y Sociedad*, No. 8.

Pradilla, E. (2002) "El futuro de las grandes metrópolis latinoamericanas", en R. Villegas, (comp.) *¿Adonde va el Mundo?*, México D.F: Fundación Cultural Tercer Milenio.

Pradilla, E. (2004a) "De la globalización imperial a la integración de América Latina", *Diseño y Sociedad*, No. 17.

Pradilla, E. (2004b) "Izquierda, democracia y la cuestión territorial", en J. Moguer (comp.) *Los Caminos de la Izquierda*, México D.F: Casa Juan Pablos.

Pradilla, E. (2007) "La globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas", en: B. Ramírez Velásquez (ed.) *Formas Territoriales: Visiones y Perspectivas desde la Teoría*, México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Pradilla, E. y Pino, R. (2004) "Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos", *Anuario de Espacios Urbanos*, México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcaporzalco.

Pradilla, E. y Márquez, L. (2004) "Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio", *Investigación y Diseño*, N° 1 (División de Ciencias y Artes para el Diseño), Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Scott, A. (2002) "Regiones urbano-globales: dilemas de planeación y de política en un mundo neoliberal", en: J. Basave (coord.) *Globalización y Alternativas Incluyentes para el Siglo XXI*, México D.F: Miguel Ángel Porrúa.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal (1985) *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, (tomos I y 10), México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Tabeev, F. et. al. (1965) *Planificación del Socialismo*, Barcelona: Oikos-Tau.

Valenzuela, J. (1991) *Crítica del Modelo Neoliberal*, México D.F: Unversidad Nacional Autónoma de México.

Descentralización para la equidad[1]

Darío I. Restrepo Botero
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

La pregunta que nos planteamos aquí, es la de saber si los procesos de reforma territorial de las últimas décadas en América Latina han sido eficaces en la descentralización institucional del poder, por una parte; y por otra, si ello ha servido a una mayor apropiación democrática de la administración, las políticas y los presupuestos locales. Planteada en una perspectiva histórica, la inquietud consiste en evaluar las capacidades que han tenido las reformas territoriales para superar rasgos de largo plazo: el carácter de enclave del desarrollo del mercado y del Estado con sus consecuencias políticas y sociales. O, a la inversa, si los procesos de descentralización han mantenido o, peor aún, profundizado las inequidades –sociales, territoriales y políticas– que el desarrollo del capitalismo subordinado y de enclave produjo durante el siglo XIX en el subcontinente latinoamericano.

[1] La primera versión de las ideas aquí consignadas fueron desarrolladas originalmente en el primer semestre del año 2008 en el marco de una asesoría a la asamblea constituyente de la República del Ecuador, con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales –Ildis– de la Fundación Friedrich Ebert en el Ecuador. Con posterioridad este documento se redactó para el IV foro Euro Latino Americano Caribeño de Sociedad Civil, con el apoyo del Centro Peruano de Estudios Sociales –Cepes– y por solicitud del Grupo Propuesta Ciudadana del Perú. Agradezco los comentarios de Enrique Daza, los cuales, sin comprometer sus apreciaciones sobre la materia, mejoraron el texto en claridad y precisión.
Nota del editor: la ponencia presentada al seminario titulada "Arte, parte y comparte: notas sobre el proceso de descentralización colombiano", puede solicitarse a planur@unalmed.edu.ci

Para responder se plantean los propósitos y las incidencias contradictorias que animan las transformaciones a la cuestión territorial, con el fin de aclarar a partir de donde se formulan propuestas de un ordenamiento territorial que propicie una mayor equidad social, política y territorial en América Latina.

Una arquitectura institucional descentralizada para la liberación del mercado

Los procesos de descentralización no tienen una sola potencialidad, ni un solo propósito político. Sus características son el resultado, en cada país, de la pugna entre las principales fuerzas que han intervenido en el rediseño del Estado en las últimas décadas. Por una parte, se reconoce la fuerza de los "fundamentalistas de mercado" y, por la otra, la emergencia de "nuevas subjetividades democráticas" (Restrepo, 2006). Cada una ha logrado impregnar la realidad de los ajustes territoriales acometidos, aún cuando los resultados alcanzados no terminan por saldar definitivamente la correlación de fuerzas a favor del ordenamiento de la sociedad por el mercado, o por una nueva primacía de los intereses sociales mayoritarios sobre la economía, la política y el poder estatal.

En la estrategia neoliberal, los procesos de descentralización impulsan tres dimensiones, cada una de las cuales puede mostrar avances, pero también limitaciones, e incluso efectos contraproducentes para el ajuste del Estado por el mercado. En el terreno económico, se ambiciona disminuir la intervención del Estado en la economía, el gasto público y el profuso número y poder de la burocracia (Wiesner, 1992). Para lograrlo, se debe acometer un ejercicio contable mediante el cual la parte del presupuesto nacional que se gira a las entidades territoriales debe ser menor, o al menos igual, a la empleada por el nivel central de gobierno para los asuntos que se descentralizan. La descentralización como "suma cero" es considerada exitosa si los giros se acompañan de la "tercerización", o subcontratación de las funciones públicas con el sector privado y, para asuntos de poca complejidad, con organizaciones sociales y solidarias (Banco Mundial, 2001). De tal manera, se ejecuta política pública con menos funcionaros públicos, a tiempo que se estimula la creación de empresas privadas. También, se abaratan los costos de las acciones estatales que se trasladan de manera solidaria a las comunidades beneficiadas por la intervención descentralizada (Banco Mundial, 1993).

Veinte años de experiencias descentralizadoras muestran un aumento del tamaño del Estado, del gasto y de la burocracia estatal, tanto en los niveles territoriales, como en el central. Ante la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales, la clase política y la burocracia nacional se resisten a ceder poder. Por ello defienden competencias y platas que le permiten seguir interviniendo en aquellos asuntos descentralizados que debiera haber cedido definitivamente (Castro, 2002). Sin embargo, la estrategia pro mercado se ha servido de la descentralización para avanzar mucho en la subcontratación, en la generación de empresas y en la socialización de los costos de las acciones estatales (Carrión, 2003).

Siguiendo con la dimensión económica, importa señalar que la descentralización es una estrategia para realizar rápidos y legítimos procesos de privatización de empresas estatales territoriales, así como para el alza de tarifas e impuestos. Al transferir funciones con recursos insuficientes para atender los costos de tales competencias y responder a la acrecentada presión social sobre la administración local, los mandatarios, de cualquier filiación política, deben subir tarifas e impuestos, y cuando estos no alcanzan, endeudarse y privatizar las empresas (Restrepo, 2001). En todos estos terrenos el neoliberalismo puede mostrar resultados, aunque en más de un país el endeudamiento territorial ha sido de tal magnitud, que compromete la cartera del sector financiero privado y presiona giros suplementarios del nivel central, lo cual afecta el equilibrio macroeconómico nacional. Es decir, el efecto contrario a lo que se buscaba (Aghón et al., 1997).

En la dimensión social, la descentralización de las empresas y servicios estatales es un mecanismo eficaz para quebrar la unidad y la fortaleza nacional de los sindicatos de los trabajadores del sector público. La localización de los conflictos sociales es un efecto nada despreciable que debiera resultar de la responsabilidad local sobre asuntos muy sensibles en la calidad de vida de la población. Lo uno y lo otro son activos que puede reclamar el neoliberalismo en América Latina; sin embargo, los conflictos sociales no cesan de rebasar su frontera local, aunque el sindicalismo no logra reponer la fuerza que antaño acumuló de la mano de las grandes empresas estatales de carácter nacional.

Dos grandes propósitos sobresalen en la dimensión política, la despolitización y la fragmentación. Hacer de la pugna por el poder una confrontación gerencial, convertir la administración local misma en un conglomerado de empresas que compiten, sin favoritismo y monopolio sobre la recepción y manejo de los subsidios, con otras empresas privadas,

en el terreno de la producción y prestación de servicios. Separar la política de la administración, la cual debe manejarse como cualquier empresa competitiva, significa reducir el margen de acción de la política a debates sobre dicotomías morales, tales como la corrupción, el clientelismo, asuntos de policía y buenas prácticas ciudadanas (Restrepo, 2001).

Continuando en el frente político, si se promueve la responsabilidad de cada poblador con los desempeños de sus mandatarios y gerentes, se construye un poder local consecuente con las realidades de los mercados. Es decir, lograr que a cada mercado local le corresponda un conglomerado poblacional con responsabilidades en la elección, co-administración y control de la red de administradores de empresas públicas. De tal manera, se desincentivan las confrontaciones ideológicas sobre la administración, en cambio se estimulan las contiendas gerenciales por resultados de eficiencia y calidad de las unidades prestadoras de servicios (Jessop, 1993). Cada administrador responde por su empresa y cada mandatario por el ambiente general de la red de empresas y servicios, con el fin de aumentar la competitividad del territorio en el mercado. Se obtiene así una fragmentación de la política en cada unidad territorial. No habría tampoco incentivo a la agremiación partidista ideológica en una escala superior, diferente a la de asociaciones de carácter administrativo y de planeación. En otras palabras: construir a cada escala de mercado adecuadas agremiaciones de administración flexible que ejerzan la *terciarización*.

No existe duda sobre el avance acometido en la dislocación de las agremiaciones políticas supra locales y la profundidad del fenómeno de la personificación de la política: hay más personalidades que partidos políticos, y más desempeños de gerencias individuales que comprobación de programas políticos (Eaton, 2004). Las entidades territoriales caen, una a una, en la lucha por la atracción de inversiones públicas y privadas, nacionales y externas, para hacer territorios competitivos, y compitiendo los unos contra los otros, los centrales contra los vecinos, en crear las mejores condiciones para acunar al capital (Rincón et al, 2005).

Esto ha devenido en que la gran política y la lucha por definir las orientaciones que definen los modelos generales de crecimiento y distribución, la repartición de cargas y beneficios en la sociedad y las alianzas internacionales, haya vuelto, una vez más, a mirar hacia la nación. Veinte años de descentralización han servido para revivir el interés por la gran política y la ideología, además, la certeza de que estas se juegan en lo fundamental mediante la construcción de proyectos mayoritarios a nivel nacional. No

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLÍN
DPTO. DE BIBLIOTECAS
BIBLIOTECA "EFE" GÓMEZ

puede ser este reconocido como un triunfo del ajuste neoliberal, pero sí un resultado de él (Restrepo, 2006b).

La dimensión más estratégica, como suele pasar, no es de orden material, sino cultural, dicho de manera más precisa, de cultura política. Para imponer el "fundamentalismo de mercado" se traspasa la propiedad colectiva, bajo su forma estatal, masivamente a las redes empresariales trasnacionales, y lo que queda de la administración pública se somete a la lógica del mercado, principalmente mediante la aplicación del principio de la "libre competencia" entre empresas de cualquier naturaleza jurídica. Reunida queda así la condición material para incentivar la cultura del "sálvese quién pueda y tenga los medios para ello". Las ciudades poderosas de cada país se tragan sus áreas próximas de influencia y las ponen a orbitar alrededor de sus necesidades, tales como descongestionar los dormitorios, proveer recursos naturales y alimentos, recibir desechos, dotar almacenamientos y relocalizar actividades industriales contaminantes.

Este comportamiento de mezquino "agujero negro" se distancia de los principios de solidaridad, sin duda imperfectos, que construyeron los Estados nacionales durante el siglo XX (Ocampo, 2002). No sorprende que las élites políticas de las grandes ciudades se quejen de aportar la mayor cantidad de recursos tributarios al presupuesto general para que sea distribuido a otras zonas, caracterizadas por sus incapacidades emprendedoras, subdesarrollo institucional y pereza fiscal. La justicia de mercado es contraria al principio de redistribución, a cambio del cual levanta aquel de la retribución: la lógica es premiar al ganador en un mundo donde impera la competencia. Tales voces se oyen desde Bogotá, pasan por Guayaquil y Quito y aturden en Santa Cruz de la Sierra. Cada cual debe recibir en proporción directa a su capacidad y no con relación a sus necesidades. Para asegurar este principio de justicia nada mejor que un radical estatuto de autonomía tributaria, entendido como el quiebre de las finanzas nacionales y la concentración de los medios económicos de las grandes urbes en manos privadas. Los otros territorios son zonas reservadas para continuar el colonialismo interno, es decir, la succión de sus recursos naturales, agropecuarios, mineros, de hidrocarburos el agua y los bosques.

¡Abajo el Estado paternalista, viva la ideología de la responsabilidad de cada uno ante lo suyo! Superada debe quedar la larga época en la que a cada necesidad de gran sensibilidad social debiera seguirle su conversión en derecho político ciudadano y obligación estatal. Ahora asistimos al reino de la solidaridad de mercado. Toda proclama y reivindicación debe abando-

nar la pugnacidad propia de comportamientos inmaduros y antisociales, contrarios a los derechos humanos, a los derechos de los otros. A cambio, las necesidades y derechos deben convertirse en proyectos, promovidos por empresas sociales, que compitan por hacerse a los contratos de las bolsas estatales, privadas y de la filantropía internacional (Cortés et al., 2002). Las protestas deben mutar en proyectos, las reivindicaciones en contratos, la pugnacidad en sociedad mercantil, las organizaciones en empresas sociales, la política en gestión y el Estado en mercado.

Descentralizar para socializar el poder

La lucha en contra de los regímenes autoritarios latinoamericanos durante los años setenta y ochenta derrumbó las hegemonías militares y desprestigió las democracias restringidas del continente, como la colombiana y la mexicana. Lo que no se observó al comienzo fue la enorme ola de las subjetividades políticas que coincidieron en el repudio a la estrechez de los sistemas representativos. No se trató exclusivamente de aspirar a un retorno de las formas y prácticas de la democracia liberal clásica: pluripartidismo, separación de poderes, derechos de oposición; sino también de rebasar los limitados márgenes de los sistemas representativos en los Estados centralizados liberales. Los reclamos de descentralización política y de participación ciudadana y comunitaria en los más diversos asuntos públicos emergieron con fuerza inusitada. El reconocimiento de los derechos de representación política a las fuerzas sociales marginadas de siempre: asalariados, campesinos, viviendistas; se combinó con la pugna por la representación de nuevos sectores urbanos, cívicos y de mujeres, principalmente (Cortés et al., 2002). La realidad política latinoamericana es hoy, veinte años después, tributaria de esa fuerza emergente que no cesa todavía de irrumpir en la escena, reclamando más cantidad, capacidad y calidad de su representación política.

Un líder obrero llegó a la presidencia en Brasil; después de 500 años el primer presidente indígena de América gobierna Bolivia; un militar nacionalista está a la cabeza de una potencia petrolera caribeña, la República Bolivariana de Venezuela; un académico ligado a las Organizaciones no Gubernamentales gobierna el Ecuador y un ex obispo progresista recién llega a ocupar la silla de primer mandatario en Paraguay. Obreros, indígenas, campesinos, religiosos, socialistas, nacionalistas... América Latina está irreconocible. El recuento sería muy extenso si la mirada se posara sobre

los cargos en los niveles intermedios y locales. La apertura de los sistemas políticos a la representación de las fuerzas marginadas y cuyos anhelos fueron postergados, cuando no reprimidos, en las décadas del sesenta, setenta y ochenta, es un hecho palpable. Más allá de la gran representación, se encuentra un número exponencialmente mayor de ciudadanos, comunidades, sectores y organizaciones sociales que empujan las puertas de las burocracias e invaden a través espacios estatales antes reservados al monopolio de políticos y funcionarios profesionales. La paradoja de tal apertura política es la tentación del caudillismo, el mesianismo y el autoritarismo popular por arriba, y por abajo, la fragmentación social mediante una mirada de micro gestiones forjadas desde las múltiples expresiones de un cierto individualismo comunitario (Restrepo, 2006b).

Más allá de la dupla dicotómica: estatismo-colectivismo o liberalismo-individualismo, las nuevas prácticas políticas batallan por introducir un nuevo paradigma: la socialización del poder. No se trata sólo de la elección popular de alcaldes y gobernadores, sino de la construcción de mandatos populares durante la campaña electoral; no es suficiente conocer las intenciones de los gobernantes, ahora muchos aspiran definir planes y presupuestos participativos; además, del derecho a la alternancia partidista una vez concluido el período de gobierno, se reclama la posibilidad de revocatoria de los mandatos por incumplimiento de los programas de gobierno; es creciente la exigencia de gestiones honestas, para cuya garantía se presionan rendiciones públicas de cuentas de la administración y el poder ejecutivo; se aspiran incrementos en la calidad y eficiencia de la administración y los servicios públicos, para cuyo fin la participación ciudadana y comunitaria en las instancias y programas públicos tiene una importancia definitiva.

¿Cuál es la relación entre prácticas participativas y ordenamiento espacial del Estado? En teoría no existe una relación unívoca. Un régimen centralista puede fomentar masivos ejercicios de participación o negarlos; así como una estructura descentralizada, y los gobiernos locales, pueden asentarse con base en prácticas paternalistas y autoritarias, o ser el resultado vivo de un empoderamiento ciudadano sobre la administración pública. Sin embargo, en la América Latina de los años ochenta, noventa y todavía a principios del siglo XXI, movimientos sociales, en particular los étnicos, de base rural y cívica, identifican la construcción de su poder con la participación social en formas descentralizadas de gobierno (Fals, 2000). La reivindicación de autonomía territorial no se vive como reclamo de autismo

y segregación, sino como apropiación a escala local del poder político, administrativo y económico. Sabido es que la exigencia de autonomía territorial no es patrimonio de una exclusiva intención estratégica. Por el contrario, está en las entrañas mismas de la lógica de la competencia de las regiones ganadoras contra las perdedoras, del sector privado tras nacionalizado contra las cargas del Estado nación, del colonialismo interno, y de la versión contemporánea del desarrollo desigual y combinado del capitalismo de enclave.

Es por lo anterior que valen dos advertencias. La primera, invita a romper la relación unívoca entre las exigencias de descentralización con la democracia y el desarrollo equitativo entre regiones internas; y la segunda, asegura la absoluta necesidad de la dimensión nacional e internacional en la profundización de prácticas y sistemas democráticos, incluso de los locales (Castagna et al., 2002).

La socialización del poder político y de la administración se extiende también hacia un reclamo por socializar el bienestar y el poder económico. Dentro del ideario de los movimientos populares de las últimas décadas en América Latina se encuentra la lucha por el acceso a bienes esenciales tales como la salud, la educación, el agua potable, el transporte, la vivienda digna, los servicios públicos y la justicia. Estas exigencias contradicen "la natural destinación de las inversiones" que proclama el neoliberalismo para los bastiones geográficos y sociales ganadores del desarrollo (Restrepo, 2003). Contrariedad mayor generan los movimientos sociales y las fuerzas políticas que obligan la "relocalización irracional" de inversiones para apoyar mercados, regiones y poblados deprimidos. La descentralización del modelo de desarrollo contradice el carácter de enclave del Estado y del desarrollo. Una advertencia, no se trata de una mera reivindicación de inversiones en los territorios subdesarrollados, debido a que estas pueden tener la intención exclusiva de extraer los recursos naturales, energéticos y medio ambientales de las regiones. La creación de sistemas económicos locales supone la retención territorial del excedente, es decir, algo totalmente contrario a la doctrina del liberalismo económico que se opone a toda regulación que cohíba la plena libertad de movilidad espacial del capital (Benko y Lipietz, 1994).

Sin embargo, el alcance de los procesos de descentralización se limita a la política social y los asuntos de infraestructura, turismo y agropecuarios de baja complejidad. Todavía no se logran desconcentrar los factores decisivos del crecimiento y la redistribución económica: propiedad, industria-

lización, gran infraestructura, ciencia y tecnología, crédito y tributación, principalmente (Misas et al., 2005). Las brechas en los índices de desarrollo entre entidades territoriales se han profundizado desde la década del setenta (Ocampo, 2002). Más aún, a pesar de una difusión de los sistemas políticos, del gasto público y de la presencia estatal en los territorios, de la mano de la descentralización, todavía el poder económico y político privado y estatal sigue altamente concentrado social y territorialmente (Restrepo, 2007b).

Finanzas territoriales y equidad

Dos fuerzas antagónicas se disputan la redefinición del ordenamiento territorial de los Estados en América Latina. No se trata de una confrontación entre centralistas y des- centralistas; sino de una pugna por la primacía social y política dentro de cualquiera de las prioridades de organización espacial del Estado (Restrepo, 2001). Aquí hemos sustentado como signo de distinción de la fisura estratégica la primacía por la privatización o la socialización del Estado, las rentas públicas y la lógica política. En lo que queda invitamos a considerar una serie de propuestas a la descentralización ordenadas a partir de la lucha por la equidad y la socialización del poder. Este esfuerzo tiene sentido únicamente si la izquierda democrática en América Latina considera que el ordenamiento espacial interno permite la obtención de fines mayores en la construcción de la equidad, el bienestar y la democracia (Montañés, 2001). Si por el contrario, la amenaza de la globalización neoliberal recomienda, bajo ciertas condiciones, limitar la autonomía de los espacios territoriales y fortalecer el eje del poder central, entonces, lo que sigue carece de pertinencia, o al menos, de actualidad o de urgencia. La apuesta de este escrito es ilustrar los márgenes de ganancia que cierto manejo de la lógica espacial podría aportar a la construcción del poder interno, el cual debe, a toda luces, complementarse con un acuerdo mayoritario sobre las prioridades políticas nacionales y con la construcción de alianzas internacionales, en particular, apretar el paso de la integración económica, institucional y monetaria de América Latina.

¿Qué tiene que ver la integración con la descentralización? A nuestro entender, mucho (Torres Ribeio, 2005). Pero, explicar esta relación excede el propósito de este ensayo. Nos limitamos a señalar que son las dos principales dimensiones de transformación espacial de los Estados nacionales. En este contexto, advertir que una integración carente de un propósito

explícito de apoyar el desarrollo de las regiones más marginadas en cada país puede aumentar aún más la concentración del desarrollo. Así, se acrecentarían las diferencias en los niveles de bienestar y, por lo tanto, se ensancharían las inequidades internas. La otra amenaza a considerar es la intensificación de procesos de descentralización carentes de un marco mayor de integración supra estatal. Tal situación puede conducir a frágiles unidades administrativas territoriales a negociar en condiciones muy precarias con el mercado mundial. Al final, se debilitarían los mecanismos de solidaridad interna a las naciones, se comprometería la estabilidad de los sistemas estatales y se podría caer en una "guerra fiscal" entre entidades territoriales (Carreras, 2005).

Hechas estas advertencias, pasemos entonces a las propuestas. No deja de sorprender que el pensamiento crítico latinoamericano se entretenga en la discusión sobre los usos que se dan a la distribución territorial de los recursos de los presupuestos nacionales, buscando con ello rivalizar o, al menos, volver compatible la prelación por la eficiencia, con aquella por la equidad. Olvida así trabajar los dos lados de la ecuación de toda discusión sobre equidad en el gasto público: quienes aportan a la financiación del Estado y quienes se benefician del gasto público. En los dos lados de la ecuación debe imperar un claro criterio de equidad so pena de correr grandes riesgos contra la justicia social o, por lo menos, desperdiciar una gran oportunidad para hacer de los giros un instrumento claro de redistribución de recursos en la sociedad. Cualquiera sea el origen de los recursos y los criterios de asignación del gasto, siempre nos toparemos con consecuencias más o menos claras o indirectas con la equidad.

Si, por ejemplo, los recursos provienen en lo fundamental del crédito externo se evita la financiación por la vía del presupuesto regular del Estado y, con ello, la discusión sobre la proporción de los aportes de diferentes grupos sociales y actividades económicas. Además, la sostenibilidad del gasto descentralizado se encontraría fácilmente comprometida. Inscribir los giros como porcentaje –fijo, creciente o condicionado– del presupuesto nacional le otorga diferentes niveles de certeza al gasto público descentralizado, pero tampoco resuelve la duda sobre la contribución de la financiación a la justicia redistributiva. En la mayoría de los casos, se giran porcentajes del presupuesto general, o del gasto público social, o de una bolsa específica de impuestos. Sin embargo, poca claridad existe sobre el esfuerzo social relativo en la constitución de esas fuentes. Si nos atenemos a la tendencia general de la tributación en la región, con ciertas y notorias

excepciones, los impuestos más dinámicos son aquellos que representan una carga mayor a las clases bajas y medias de la población, respecto de los ingresos relativos de los diferentes niveles sociales. Es decir, que los impuestos indirectos y al trabajo formal retiran de los sectores populares y medios unos porcentajes mayores del total de ingresos de esta población. En cambio, los impuestos directos a la riqueza y la propiedad representan porcentajes menores respecto de los recursos totales de las clases altas. Así las cosas, los recursos cedidos de la nación a las entidades territoriales podrían estar viniendo, indirectamente, de la base de la pirámide social... con destino a financiar la política social de esas mismas clases. En este caso se trataría, cuando más, de una redistribución intra clase.

Para lograr una relación más clara entre la financiación de las políticas territoriales y la equidad se propone crear un sistema que relacione el origen del ingreso con el destino del gasto, por ejemplo, de la siguiente forma. Por el lado de los ingresos, mediante un porcentaje directamente proporcional al producto interno bruto per cápita de los niveles territoriales intermedios y las grandes ciudades, otro porcentaje del impuesto a la riqueza y, otro tanto, de los tributos y tasas al consumo, finalmente, un monto fijo por entidad territorial. De tal manera, las entidades territoriales de mayor desarrollo, las clases sociales más pudientes, los más asiduos consumidores y cada entidad territorial contribuirían de manera proporcional a su riqueza. Por el lado del gasto, se aplicaría el criterio inverso, se recibiría una mayor porción de la bolsa a menor producto interno bruto territorial, mayor cantidad de pobreza total y relativa, más precario desarrollo institucional relativo y menor capacidad fiscal. Una advertencia: la experiencia de los últimos años enseña que privilegiar con mayor gasto público situaciones de precariedad puede convertirse en un estímulo perverso a no superar la pobreza y el subdesarrollo. Por lo tanto, es prudente introducir un criterio de eficiencia a los giros, precisamente: de eficiencia en la reducción de las precariedades. Por ejemplo, las mejorías en el esfuerzo fiscal relativo, las disminuciones en los niveles de pobreza y la disminución de brechas de inequidad deberían ser entusiastamente premiadas.

El presupuesto nacional y la equidad en la financiación territorial

Muchos de los movimientos sociales periféricos pugnan por una descentralización del gasto público. Es por ello que los sectores progresistas

asocian la descentralización con una mejor distribución territorial y social del gasto público, es decir, con la equidad. Esta pugna nos advierte sobre la necesidad de volver la mirada sobre la distribución general de los recursos presupuestales de un país. El presupuesto es quizás el arma más poderosa para impulsar la integración de las economías, el desarrollo más equilibrado entre las regiones y la redistribución social de oportunidades y riquezas producidas. O podría llegar a serlo. A más de contener una parte general sobre el gasto asignado a instituciones y funciones netamente centrales, los presupuestos nacionales debieran organizarse espacialmente; es decir, ser absolutamente claros en señalar el destino territorial de los gastos que hoy aparecen como si fueran generales y sectoriales, omitiendo indicar las entidades territoriales receptoras de dichas erogaciones.

No se pretende someter el presupuesto nacional, ni ningún otro, a un mero principio de igualdad: todos reciben igual cantidad de recursos, servicios, atenciones, reconocimientos o apoyos. La propuesta no es acercarse al igualitarismo, sino a la equidad. Y, una formulación adecuada de equidad podría ser: "cada uno aporta en proporción a sus capacidades y recibe en relación a sus necesidades y al esfuerzo relativo que realice". La ventaja de la organización territorial del presupuesto nacional es la obligación de un debate sobre los criterios de asignación de los recursos: el desarrollo relativo, la pobreza, las necesidades de infraestructura, el estímulo a sistemas económicos territoriales, la generación de conocimiento, ciencia y tecnología apropiada, la conservación productiva del medio ambiente, el agua y los bosques, e inversiones en vivienda, educación y salud.

Una sola bolsa para la financiación de planes territoriales de desarrollo

También ganaría claridad el debate público si se conforma una sola contabilidad con el conjunto de mecanismos de financiación de las políticas territoriales; muchos de los cuales obedecen a lógicas de asignación diferentes y, en conjunto, no cumplen un criterio de redistribución equitativa de oportunidades entre los territorios de la nación. Uno, son los criterios de giros obligados por las constituciones y las leyes a los gobiernos locales, los cuales cubren a todas las entidades territoriales y se ordenan a partir de reglas de cálculo sabidas. Otros, son aquellos que poseen un carácter circunstancial a cargo del crédito externo y dependientes de las presidencias de las repúblicas, los cuales privilegian grupos de población y

territorios específicos. Un tercer paquete de recursos, se genera a partir de los reconocimientos que varios países hacen a las entidades territoriales por la explotación de recursos no renovables, los cuales premian con asignaciones los lugares a donde el azar situó el bien natural. Finalmente, también existen importantes gastos a cargo de los diferentes sectores administrativos y económicos, los cuales son sensibles a las relaciones políticas establecidas entre los líderes locales y las mayorías políticas nacionales.

El presupuesto nacional debiera ser instrumento para el desarrollo más equitativo entre las regiones. Para que así sea, es deseable que los giros se subordinen a planes de desarrollo territoriales, que hayan cursado obligatoriamente un intenso proceso de participación y concertación local sobre las prioridades del desarrollo. Hacia el mismo fin abogan Fondos de Compensación inter regionales que, a la vez que compensen diferenciales en niveles y capacidades de desarrollo, se especialicen en el emprendimiento de proyectos de integración regional.

Quizás el reto más grande sea lograr que el presupuesto nacional posea un verdadero carácter nacional, es decir, que la matriz central de su formulación sea la preocupación por la distribución de oportunidades de desarrollo en todas las regiones y, en consecuencia, el apoyo a las prelaciones locales de desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2003). Sí así fuera, se convertiría en un poderoso instrumento de integración nacional y de equidad, en vez de ser como hasta ahora ha sido de manera predominante: la organización de la hegemonía de sectores económicos y territoriales dominantes. El proceso de ejecución del presupuesto podría combinar cuatro principios. El primero, el acuerdo sobre las prioridades nacionales, estado de conciencia al cual se llega como resultado de una amplia participación de representantes de todos los territorios en su discusión y aprobación. El segundo, la concurrencia obligatoria de todos los niveles de gobierno en la implementación de las políticas nacionales estratégicas. El tercero, el derecho de cada territorio a establecer prioridades y perfiles de desarrollo propios. Y el cuarto, el apoyo de la nación a la financiación y ejecución de las prioridades territoriales.

Recoger y volver a repartir tributos y rentas

Característica de todos los estados latinoamericanos, sean estos unitarios o federales, ha sido la concentración tributaria en el nivel central de gobierno. Desde los años veinte y treinta del siglo XX los más importantes