

## INDICE

	PAG.
LA TEORIA TRIPARTITA DEL PODER	4
INDIVISIBILIDAD DEL PODER PUBLICO	11
EQUILIBRIO DE LAS RAMAS DEL PODER	12
UNIDAD DEL PODER PUBLICO	20
OTRAS RAMAS DEL PODER PUBLICO	21
APRECIACIONES JURISPRUDENCIALES QUE RESPALDAN LA TESIS DE LA UNIDAD DEL PODER PUBLICO, SU INDIVISIBILIDAD Y LA EXISTENCIA DE OTRAS RAMAS	26
EXISTENCIA Y JUSTIFICACION DE LA RAMA FISCALIZADORA	41
NATURALEZA	42
POSIBILIDAD	47
CARACTERISTICAS	49
ORIGEN	55
EL MINISTERIO PUBLICO	70
LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	79
EXISTENCIA Y JUSTIFICACION DE LA RAMA ELECTORAL	89
POSIBILIDAD ONTOLOGICA Y NECESIDAD LOGICA-JURIDICA	89
ALCANCE Y LIMITES EPISTEMOLOGICOS Y AXIOLOGICOS	105
CONCEPTO Y CONTENIDO	110
PROYECTO DE ARTICULADO	115

*Asamblea Constitucional*  
*Eduardo J. Verano De La Rosa*

VE. 184

47

Nos permitimos enviarle copia de apartes del libro "Descentralización y Centralización en Colombia" de Alvaro Tirado Mejía . Se encuentra agotado y fué escrito en 1.983.

Lo consideramos importante para el tema de ordenamiento territorial y desarrollo de Región en Colombia.

El Capítulo III en las páginas 41 - 59 habla precisamente de " Algunas características regionales en Colombia.

Cordial Saludo,

*Eduardo J. Verano De La Rosa*

ALVARO TIRADO MEJIA  
Descentralización y Pentolismo  
en Colombia  
Buenos Aires, Bogotá, 1983.

## INTRODUCCION

Consta el presente trabajo de una introducción y una serie de apéndices relacionados todos con el problema de la descentralización. La introducción pretende situar el problema en un contexto amplio: de teoría política, jurídico, histórico, sociológico y de finanzas públicas, pues sucede que entre nosotros el importante asunto de la descentralización suele mirarse bajo el aspecto de ópticas parciales. Por lo regular este ha sido un tema de juristas. Sin desconocer este importante elemento, hemos querido tratar de dar una presentación que muestre cómo en el fenómeno de la centralización, o de su contrario la descentralización, obran también otra serie de factores que es preciso estudiar a través de otras ópticas y con la ayuda de otras ramas del conocimiento.

Con los apéndices hemos querido facilitar al lector una serie de textos que andan dispersos y que también dan una idea del problema desde diferentes perspectivas. El apéndice I incluye apartes de los programas presidenciales durante la pasada campaña electoral. En el apéndice II se ha hecho una selección que incluye una visión histórica pero que al mismo tiempo da razón de la situación actual. En ese sentido no es casual que comencemos con Miguel Antonio Caro el ideólogo y defensor en la Asamblea Constituyente de la Constitución de 1886, y que terminemos con apartes del informe Wiesner-Bird, el más completo que en el campo de las finanzas se haya elaborado modernamente sobre el asunto. Rafael Uribe Uribe supo entrever la problemática del Siglo XX en sus albores y trazar rumbos modernos a su partido. De allí que su posición sobre el problema del centralismo y la descentralización sea fundamental. Como demócrata aparece clara en Uribe Uribe su deuda ideológica con Tocqueville y su concepción de que no es posible la democracia sin participación. Uribe insiste en que una de las notas características de la democracia es la posibilidad de que el ciudadano ejerza el derecho de fiscalizar a sus autoridades y de estar cerca del manejo de la cosa pública a través de entidades como la comuna y el municipio. Tulio Enrique Tascón, gran jurista y autor de uno de los textos de derecho constitucional colombiano que circuló en la universidad durante el período de la hegemonía conservadora, insistió permanentemente en la necesidad de suprimir, por superfluos, a los departamentos. De allí que a pesar de lo polémico de su

posición la incluyamos en esta muestra. De Jaime Vidal Perdomo se incluyen partes de un texto muy conocido sobre la descentralización en el que hace una síntesis de las alternativas que sobre el tema diversas personas y sectores han presentado modernamente. Del ex-ministro Jaime Castro tomamos un aparte de su conocida obra sobre la descentralización en la que con datos y basado en el conocimiento del tema se hace una radiografía de los problemas del departamento y el municipio. En el Testimonio Final, mensaje dirigido al Congreso de 1978, Alfonso López Michelsen, entre otros asuntos, trata lo relacionado con los escollos para una descentralización en Colombia. Durante su mandato, fue quizá la época en que más se discutió el problema de la descentralización en el período moderno de la historia de Colombia. Desafortunadamente, gran parte de la controversia se desvió hacia el aspecto simplemente jurídico y dentro de lo jurídico hacia el asunto meramente procedimental. Por último, del Informe de Finanzas Intergubernamentales en Colombia, conocido como Informe Wiesner-Bird, tomamos algunos aspectos relacionados con las finanzas municipales, los distritos especiales y las ciudades intermedias.

Consta el apéndice III de los apartes correspondientes al Régimen territorial y su administración en las diferentes Constituciones adoptadas por la República a lo largo de su historia. Así mismo, se incluyen los aspectos adoptados al respecto por los diferentes Actos Legislativos, Reformatorios de la Constitución, a partir de 1886.

Las Reformas expedidas durante los regímenes dictatoriales de Rafael Reyes y Gustavo Rojas Pinilla tuvieron vigencia y aplicación durante los respectivos períodos de gobierno. Las Reformas del mandato de Reyes fueron eliminadas expresamente por el Artículo E (sec) del Acto Legislativo No. 3 de 1910, que estatuyó: "Quedan derogadas las disposiciones de la Constitución Nacional de 5 de agosto de 1886, que sean contrarias al presente Acto Legislativo, y todos los Actos Legislativos expedidos por la Asamblea Nacional anteriores al presente". A su vez, las del período de Rojas Pinilla fueron derogadas por la Reforma Constitucional aprobada por el Plebiscito del 10. de diciembre de 1957, que decretó: "La Constitución de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo No. 1 de 1947 inclusive..."

El apéndice IV incluye el Proyecto de Acto Legislativo No. 7 de 1980, sobre Elección Popular de Alcaldes, así como los pliegos de modificaciones hechos al proyecto original.

*El presente trabajo fue patrocinado por la Fundación Friedrich Naumann. Para su elaboración, especialmente en lo relacionado con la consecución y organización de los materiales de los apéndices, conté con la valiosa colaboración de la Dra. Magdalena Veldsquez.*

*A ellas y a la Universidad Nacional de Colombia, Sede de Medellín, a la cual estoy vinculado en calidad de Profesor Titular, quiero expresar mis reconocimientos.*

ALVARO TIRADO MEJIA

186



## CAPITULO I

# La descentralización en tres clásicos de la teoría política

### El Federalista

No es casual que el verdadero debate, en el sentido moderno del término, sobre el problema del centralismo o de la descentralización y sus implicaciones en la teoría política y en la práctica de gobierno, se hubiese dado al momento de estructurarse como entidad independiente los Estados Unidos de Norteamérica. El debate allí giró en torno del problema del federalismo.

Durante la guerra de independencia contra Inglaterra las trece colonias se habían conducido en forma desunida, atendiendo ante todo a su interés particular. Sólo en marzo de 1781 terminaron de ratificar el pacto conocido con el nombre de "Artículos de Confederación", lo que en parte las salvó de la anarquía, aunque en la práctica el Congreso de la Confederación no era respetado ni sus órdenes acatadas. Este congreso convocó una Convención que se reuniría en Filadelfia en 1787 con el objeto de revisar los artículos de la Confederación y presentar un dictamen sobre las adiciones y modificaciones necesarias para adecuar la Constitución Federal "a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión". La Convención se reunió el 14 de mayo y clausuró sus sesiones el 17 de septiembre. El resultado fue más amplio de lo previsto en la convocatoria puesto que de allí salió un proyecto de constitución firmado por 39 de los 55 delegados asistentes, habiendo recibido credenciales para asistir 72 delegados. Para que la Constitución propuesta pudiera entrar a regir debía ser ratificada por el pueblo en nueve estados, por lo cual se inició el debate entre partidarios y adversarios de la Constitución propuesta.

En el estado de Nueva York, el partido del gobernador era opuesto a la ratificación. Para combatir esa posición, Alexander Hamilton, ex-secretario de Washington, redactó una serie de artículos de prensa en defensa del sistema de gobierno propuesto, ~~en~~ la Constitución. En su empeño polémico fue acompañado por James Madison uno de los delegados a la Asamblea Constituyente de Filadelfia y John Jay, quien en la época de las deliberaciones de la Convención era Secretario de Relaciones Exteriores. Hamilton y sus compañeros publicaron, entre octubre de 1787 y mayo del año siguiente, setenta y siete artículos en tres

periódicos de la ciudad de Nueva York, más otros ocho que fueron publicados al recogerse en libro la edición total. Esta obra que es ante todo un comentario de la Constitución norteamericana en todos sus aspectos se conoce con el nombre de: EL FEDERALISTA,<sup>1</sup> y en ella, entre otros temas, se tratan a fondo los problemas del centralismo y la descentralización y del primer desarrollo propiamente moderno de un régimen con sistema federal.

Al momento de la discusión sobre la Constitución, la sociedad Americana estaba dividida por diferentes fuerzas sociales. Sin contar con la población esclava que políticamente no tenía representación alguna, las tensiones se daban fundamentalmente entre los intereses agraristas y las fuerzas capitalistas. Thomas Jefferson fue uno de los ideólogos más sobresalientes de la primera tendencia.

Jefferson, partidario de las tesis del contrato social, sostenía que la Constitución y las leyes sólo tenían fuerza obligatoria para aquellos que habían manifestado su voluntad de someterse a ellas. Decía que ninguna generación podía arrogarse el poder de vincular a estas normas a las generaciones posteriores y por ello postulaba que las leyes fundamentales debían ser sometidas en cada generación al pueblo para que manifestara su voluntad de acatamiento. Jefferson era enemigo de un ejecutivo central fuerte y su doctrina tenía un tono indudablemente igualitario. De él es el siguiente pensamiento: "No quiera Dios que pasemos nunca 20 años sin una rebelión... ¿Qué significa la pérdida de unas pocas vidas en un siglo o dos? El árbol de la libertad tiene que regarse de cuando en cuando con sangre de patriotas y de tiranos". Sin embargo, el igualitarismo predicado por Jefferson se dirigía sólo a una parte de la sociedad: los propietarios blancos, y excluía a las masas de esclavos y a los blancos pobres. "A pesar del tono decididamente igualitario de su doctrina, no se puede considerar a Jefferson como un defensor de la democracia en el sentido moderno de la palabra. Su 'libertad' era la libertad de las clases terratenientes que trataban de impedir la implantación de una burocracia central fuerte. 'Cuanto menos gobierno, mejor' era la consigna de los terratenientes que estaban seguros de poder dirigir sus negocios sin tener que pedir ayuda al gobierno, en tanto que los intereses capitalistas de las ciudades del Este necesitaban el auxilio de la administración. Los propietarios de las tierras luchaban bajo la bandera de los 'derechos del pueblo'. Hay que recordar, sin embargo, que la 'nación política' de la época incluía únicamente a la minoría propietaria. En todos los Estados de la Unión se exigían para el sufragio, tanto activo como pasivo, cualificaciones basadas en la propiedad".<sup>2</sup>

En tanto que la concepción agraria de la libertad dominó la vida política posterior a la revolución, los intereses capitalistas del Este exigían la creación de un poder federal fuerte. Los intereses agrarios favorecían la autonomía de los estados, puesto que en las administraciones locales los grupos terratenientes podían mantener más fácilmente su supremacía. La defensa de la Constitución Federal estuvo a cargo de los representantes de los intereses capitalistas, entre los que se encontraban los acreedores que pedían la regulación de la emisión del

papel moneda, los manufactureros que pedían tarifas proteccionistas, los navieros que defendían las regulaciones comerciales, los poseedores de certificados que estaban interesados en el aumento del valor de las tierras conquistadas en el oeste. La defensa de dichos intereses sólo la podía adelantar eficazmente un gobierno federal y de allí su posición favorable frente a la Constitución que presentaba este sistema de gobierno. Quienes triunfaron fueron los partidarios de la Constitución y del gobierno federal pero los intereses del elemento agrario fueron lo bastante poderosos como para lograr un amplio grado de autonomía de los Estados. En esas condiciones la Constitución adoptada en 1787 era producto de un compromiso.<sup>3</sup>

Hamilton expresaba las ideas del este industrial y capitalista contra las que se alinearon las fuerzas del oeste y del sur: el conservadurismo y el radicalismo agrarios. Al aprobarse la Constitución Federal desapareció la supremacía de las legislaturas de los estados y se ideó un sistema de "frenos y contrapesos" entre las distintas ramas del poder. Quedaban independientes entre sí el ejecutivo, el legislativo y el judicial. El sistema de impuestos y el aduanero fueron de competencia federal, pero los estados conservaron un carácter semisoberano, sin una línea clara de separación entre la autoridad federal y la de los estados, lo cual dio lugar a fuertes conflictos posteriores, algunos de los cuales tuvieron su expresión durante la guerra de secesión.

Aunque fuera simplemente por el hecho de que las tesis de los partidarios de la Constitución se impusieron, vale la pena recapitular un poco sobre lo escrito por Hamilton y sus compañeros. Ante todo, debe tenerse en cuenta que en El Federalista se daba poca importancia a las garantías formales de los derechos personales y que fueron los opositores a la Constitución, aun con las limitaciones que hemos anotado sobre su concepción de la libertad, quienes se ocuparon más activamente en reclamar estos derechos tan vitales. La libertad religiosa, de expresión y de prensa, los juicios con jurados y la protección contra los "registros y detenciones sin fundamento", fueron omitidos por la Convención y tuvieron que ser añadidos dentro de las diez primeras enmiendas. El argumento dado por El Federalista para su no inclusión fue el siguiente: Una declaración de derechos es un pacto original entre los reyes y sus súbditos, son derechos que el Rey abandona en favor del súbdito pero esto no tiene aplicación en el caso de las Constituciones "las cuales se fundan por hipótesis en el poder del pueblo y se cumplen por sus representantes y servidores inmediatos. Estrictamente hablando, el pueblo no abandona nada en este caso, y como lo retiene todo, no necesita reservarse ningún derecho en particular. 'NOSOTROS, EL PUEBLO de los Estados Unidos, con el objeto de asegurar los beneficios de la libertad a nosotros mismos y a nuestros descendientes, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América'. Aquí tenemos un reconocimiento de los derechos populares superior a varios volúmenes de esos aforismos que constituyen la distinción principal de las declaraciones de derechos de varios de nuestros estados, y que sonaría mucho mejor en un tratado de ética que en la constitución de un gobierno... Una minuciosa enumeración de derechos particulares resulta

ciertamente mucho menos oportuna en una Constitución como la que estudiamos, que sólo pretende regular los intereses políticos generales de la nación, que en una constitución que debe regular toda clase de asuntos privados y personales".<sup>4</sup> Es interesante observar que cuando en el año de 1936 se discutió en Colombia una reforma constitucional, el Ministro Darío Echandía, uno de los defensores de la reforma y quien era vocero de los sectores progresistas, se opuso a la inclusión de un texto sobre la asistencia social, con argumentos similares a los de El Federalista.<sup>5</sup>

Un primer problema a resolver era el referente a la soberanía. ¿En quién residía en el caso de adoptarse la forma federal: en el Estado central o en los Estados? Según Hamilton, la Constitución propuesta no significaba la abolición de los gobiernos de los Estados sino que los convertía en partes constituyentes de la soberanía nacional dejándolos en posesión de ciertas partes exclusivas e importantes del poder soberano.<sup>6</sup> La distribución de atribuciones entre el poder central y los Estados se regía por los siguientes criterios según Madison: "Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetivos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados."

"Las funciones del gobierno federal serán más amplias e importantes en épocas de guerra y peligro; las de los gobiernos de los estados, en tiempo de paz y seguridad. Como los primeros periodos probablemente serán menores que los últimos, los gobiernos de los Estados gozarán aquí de otra ventaja sobre el gobierno federal. De hecho, cuanto más adecuados sean los poderes federales para la defensa nacional, menos se repetirán esas escenas de peligro que podrían ayudar a que predominaran sobre los gobiernos de los Estados particulares".<sup>7</sup>

Madison argumentaba que una separación de los estados sería perjudicial para la economía, la tranquilidad, el comercio, los ingresos y la libertad de las partes. Que la unión sería un baluarte contra el peligro extranjero, serviría "como elemento conservador de la paz interna", y como custodio del comercio y los intereses comerciales.<sup>8</sup>

Uno de los aspectos centrales que era preciso resolver era el relacionado con los impuestos. ¿Cuáles serían del poder federal y cuáles de los Estados? ¿En dónde podría encontrarse el límite divisorio para decidir este asunto entre uno y otros? En este punto en general en la obra, los autores procedieron en forma de polémica a la manera de un abogado que redacta un alegato en favor de una tesis. De allí que vista en esta perspectiva pueda encontrarse una limitación de El Federalista. Hamilton plantea el problema de los impuestos y los límites en la forma siguiente.

Es necesario que un gobierno contenga en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de sus fines y para desempeñar los encargos que le son propios "sin más restricciones que el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo". Como los ingresos del erario son esenciales para satisfacer las exigencias nacionales al mismo tiempo debe existir un poder con el fin de responder a ellas. Entonces, "el gobierno federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales".<sup>9</sup> Sin embargo, los opositores a la ratificación de la constitución argumentaban diciendo que el dinero es tan necesario para atender a la administración local como a la de la Unión. Y que la primera es, por lo menos, tan importante como la segunda para la felicidad del pueblo. "Por lo tanto; es tan necesario que los gobiernos de los Estados puedan disponer de los medios de satisfacer sus necesidades, como que el gobierno nacional posea la misma facultad respecto a las exigencias de la Unión".<sup>10</sup> Un poder ilimitado de tributación en manos de la Unión podría privar a las administraciones locales de los medios de proveer a sus propias necesidades.

La refutación que Hamilton intenta de estos argumentos es por la vía indirecta. No procede a una comparación axiológica entre los deberes de uno y otro ente y dice que ese razonamiento parece que girara alrededor de supuestas usurpaciones por parte del gobierno nacional o que en otros momentos se presentara "como una consecuencia de la actuación constitucional de los poderes de que se tiene la intención de dotarlo. Sólo bajo este aspecto es posible reconocer ciertos motivos de fundamentos".<sup>11</sup> Para él no son válidas las conjeturas acerca de las usurpaciones porque "todas las objeciones fundadas en el peligro de una usurpación deben referirse a la composición y estructura del gobierno no a la naturaleza o amplitud de sus poderes".<sup>12</sup> La seguridad contra las usurpaciones está dada por la forma como los gobiernos están constituidos "y en el hecho de que quienes deben administrarlos dependen del pueblo".<sup>13</sup> Vistas así las cosas, si la estructura del gobierno federal ofrece la misma clase de protección deben descartarse respecto a él las aprensiones por motivo de usurpación.

El debate sobre la constitución norteamericana no se podía sustraer a la problemática que presenta la relación entre autoridad y libertad que aparece recurrentemente en los pensadores de la teoría política y en las discusiones sobre las limitaciones al poder o las competencias centralizadas o descentralizadas. Sobre el tema, Madison escribió en general y también refiriéndose a la línea divisoria entre gobierno general y gobierno de los Estados. Decía Madison que entre las dificultades con que tropezó la Convención una de las más importantes fue la referente a la forma como se debían combinar la estabilidad y la energía en el gobierno con el respeto que se debe a la libertad y al sistema republicano. Para él, la estabilidad en el gobierno es esencial para la reputación del país y para la tranquilidad y la confianza en el ánimo del pueblo, mientras que una legislación irregular y variable es contraproducente y odiosa para el pueblo. Por una parte, la libertad republicana parece exigir "no sólo que todo el poder proceda del pueblo, sino que aquellos a los que se encomiende se hallen bajo la dependencia

del pueblo, mediante la corta duración de los períodos para los que sean nombrados; y que inclusive durante esos breves términos, la confianza del pueblo no descanse en pocas sino en numerosas manos. Por el contrario, la estabilidad hace necesario que las manos que ejercen el poder lo conserven durante cierto tiempo. Las elecciones demasiado frecuentes producen un cambio continuo de hombres, y esta frecuente renovación de hombres trae consigo un constante cambio de disposiciones; mientras que la energía del gobierno requiere no sólo cierta duración del poder, sino que éste sea ejercido por una sola mano".<sup>14</sup> En resumen, las notas características de la exigencia de libertad son: 1) que el poder proceda del pueblo, 2) que quienes lo ejerzan se hallen bajo la dependencia del pueblo, 3) la corta duración de los períodos, 4) que el poder esté repartido entre varias personas. A su turno la exigencia de estabilidad se da con: 1) duración de los períodos; 2) que quienes ejerzan el mando no cambien frecuentemente; 3) que el poder sea ejercido "por una sola mano".

El trazo de una línea divisoria entre la autoridad del gobierno general y la de los gobiernos de los Estados proponía otro problema de índole teórica y práctica. La forma como se resolvió en el texto constitucional y la manera teórica como la abordaron los tratadistas son una excelente muestra del criterio pragmático que tuvieron para conducirse en los asuntos políticos. Madison escribía que era preciso tener en cuenta "las pretensiones incompatibles de los Estados grandes y de los pequeños". Que los primeros querrían participar en el gobierno en proporción a su mayor riqueza e importancia y los segundos defenderían la igualdad de que disfrutaban. La forma de resolver estos problemas de poder y competencias no fue doctrinaria sino pragmática y lo hizo en estos términos: "Podremos también imaginar que ninguna de las partes cedería totalmente a la otra y, por lo tanto, que la pugna sólo podría terminar mediante una transacción... En la Constitución hay elementos que apoyan cada una de estas suposiciones; y en cuanto éstas sean fundadas, demuestran que la convención ha debido verse obligada a sacrificar la exactitud de la teoría a la presión de ciertas consideraciones externas".<sup>15</sup>

### Tocqueville y la democracia en América

A los 26 años de edad, en 1831, llegó a Manhattan Alexis De Tocqueville, con el objeto de adelantar un estudio y rendir informe al Gobierno francés sobre el régimen penitenciario en los EE.UU. El principal producto de su viaje fue una obra cumbre de teoría política: "LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA".<sup>16-17</sup> Tocqueville inicia la introducción de su obra con estas palabras: "Entre las cosas nuevas que, durante mi permanencia en los Estados Unidos, han llamado mi atención, ninguna me sorprendió más que la igualdad de condiciones". Es este elemento, la igualdad de condiciones, es el centro de su preocupación por ser "el hecho generador del que cada hecho particular parecía derivarse".<sup>18</sup>

El tema de la descentralización ocupa un lugar importante en la obra de Tocqueville, y a ese aspecto nos vamos a referir en razón de los intereses del

presente trabajo. "La Democracia en América" fue escrita entre 1832 y 1835. Durante este período su autor realizó un viaje a Inglaterra (1833), y de las observaciones sobre este país fue dejando notas personales sobre temas políticos y sociales conocidas como sus notas inglesas. Tanto en éste como en el viaje a Norteamérica, la descentralización fue motivo de anotaciones agudas sobre lo que encontraba. Tocqueville, que era ante todo un observador y un científico y por lo tanto no actuaba como predicador, consignó en sus notas inglesas estas palabras sobre la descentralización que trascienden, como en el caso norteamericano, la referencia al país observado: "La mayor parte de los que en Francia hablan contra la centralización no quieren, en el fondo, destruirla; unos, porque detentan el poder, y los demás, porque esperan obtenerlo. Les ocurre lo que a los pretorianos, que sufrían de buen grado la tiranía del emperador porque cada uno de ellos podía llegar, algún día, al Imperio. La descentralización, al igual que la libertad, es algo que los jefes del pueblo prometen, pero nunca conceden. Para obtenerla y conservarla el pueblo no debe contar más que con su propio esfuerzo; y si el mismo no tiene la voluntad de tal cosa, el mal carece de remedio".<sup>19</sup>

El capítulo V de "La Democracia en América", tiene este nombre: "Necesidad de estudiar lo que sucede en los Estados antes de hablar del gobierno de la Unión". La primera parte del capítulo se denomina: "El sistema comunal en norteamérica", y lleva como primer enunciado el siguiente: "Por qué el autor comienza el examen de las instituciones políticas por la comuna". Tocqueville no procede a analizar la institución política objeto de su estudio a partir del aspecto macro pues, aunque éste es más aparente por su dimensión, no le da los elementos necesarios que contienen otras entidades más reducidas como los Estados, o la comuna, en la que encuentra el germen de realización de la democracia. Para él, "examinar la Unión antes de estudiar el Estado, es internarse en un camino erizado de obstáculos. La forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar... los grandes principios políticos que rigen hoy día la sociedad norteamericana nacieron y se desarrollan en el Estado; no es posible dudarlo. Es el estado necesariamente lo que se debe conocer para tener la clave de todo lo demás".<sup>20</sup>

Tocqueville dice que no es por azar por lo que examina primero la comuna. Procede así porque ella es una asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza que en donde quiera que haya hombres reunidos se forma la comuna por sí misma.<sup>21</sup> Mientras que en la mayor parte de Europa la preocupación por la política se generó en las capas superiores y de allí fue pasando "a las diversas partes del cuerpo social", en Norteamérica, al contrario, se puede decir que la comuna ha sido organizada antes que el Condado, éste antes que el Estado, y a su vez, éste antes que la Unión. La comuna en la Nueva Inglaterra está constituida desde 1650 y "en torno a la individualidad comunal van a agruparse y a unirse fuertemente intereses, pasiones, deberes y derechos. En el seno de la comuna se ve dominar una política real, activa, enteramente democrática y republicana".<sup>22</sup> Aunque en la época en que escribió su obra las comunas de la Nueva Inglaterra eran subditas estatales, al principio no lo eran, no recibieron sus poderes del

Estado y por el contrario fueron ellas las que desistieron en favor del Estado de una parte de su independencia, circunstancia que no debía pasar desapercibida.<sup>23</sup> Las libertades de la Comuna son las más expuestas a las invasiones del poder, pues a ésta le es muy difícil luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte. Para defender sus libertades necesita que adquiera desarrollo y que la libertad comunal se cristalice en los hábitos y las costumbres nacionales.<sup>24</sup> En ninguna otra institución el pueblo ejerce su poder con más intensidad que en la comuna hasta el punto de que por ello en Norteamérica el pueblo es un amo.<sup>25</sup> Para Tocqueville, "en la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella".<sup>26</sup>

Estudiando la administración en la Nueva Inglaterra aparece esbozado un tema recurrente en los pensadores políticos: las relaciones entre autoridad y libertad. Al preguntarse sobre los medios que existen para disminuir la fuerza de la autoridad en una nación, encuentra dos: el primero consiste en debilitar el poder en su principio mismo y quitarle a la sociedad la facultad de defenderse, esto "es en general lo que se llama en Europa fundar la libertad". El segundo medio no consiste en despojar a la sociedad de algunos de sus derechos o paralizar sus esfuerzos "sino en dividir el uso de sus fuerzas en varias manos; en multiplicar los funcionarios atribuyendo a cada uno de ellos todo el poder de que tienen necesidad para realizar aquello que se le encomienda".<sup>27</sup>

### *Los efectos políticos de la descentralización administrativa:*

Según Tocqueville, en los Estados Unidos el Estado gobierna y no administra.<sup>28</sup> Distingue entre la centralización política y la centralización administrativa de las cuales dice que son claramente distintas. La centralización política o gubernamental se refiere al manejo de ciertos intereses comunes a toda la nación como la formulación de leyes generales y las relaciones internacionales. La centralización administrativa se refiere al poder de manejo de intereses "especiales para ciertas partes de la nación", como las "empresas comunales".<sup>29</sup> Es interesante observar para el caso Colombiano cómo la célebre frase de Núñez que dio origen a la "Regeneración" y a la reforma de 1886, "Centralización política y descentralización administrativa", es realmente la fórmula de Tocqueville. Lo anterior no tiene nada de extraño pues el pensador francés era sumamente conocido en América, como que desde el año siguiente a la edición original de su obra se hizo una traducción al español seguida de muchas otras. Además, Núñez, quien vivió muchos años en Europa y conocía la literatura política del continente, necesariamente tenía que conocer a Tocqueville.<sup>30</sup> Sin embargo, Núñez solamente tomó del pensador francés lo que podría ser la forma, pero precisamente se separó de él en cuanto al contenido; lo que en la práctica se dio entre nosotros con la "Regeneración" fue una centralización política seguida de una centralización administrativa muy rígida, debido fundamentalmente a fuer-

te régimen presidencialista que se implantó. En una clara distinción entre centralización política y administrativa, Tocqueville expresa: "Que se tenga cuidado cuando se dice que un Estado no puede actuar porque no tiene centralización, pues se habla casi siempre sin saberlo, de la centralización gubernamental... hemos visto que en los Estados Unidos no existía centralización administrativa. Apenas se encuentra en ellos la huella de alguna jerarquía... pero en los Estados Unidos, la centralización gubernamental existe en el más alto punto".<sup>31</sup>

Tocqueville es un químico acérrimo de la centralización administrativa por sus efectos nocivos en la vida social, especialmente en los ámbitos de la eficiencia y de la libertad. La centralización gubernamental adquiere una fuerza inmensa cuando se añade a la centralización administrativa, "acostumbra a los individuos a hacer abstracción completa y continua de su voluntad; a obedecer, no ya una vez y sobre un punto, sino en todo y todos los días. Entonces, no solamente los doma por la fuerza, sino que también los capta por sus costumbres; los aísla y se apodera de ellos uno por uno entre la masa común".<sup>32</sup> En cuanto a la centralización política o gubernamental, dice que no puede concebir que una nación acierte a vivir y sobre todo a prosperar sin una fuerte centralización política.<sup>33</sup>

En el orden de la centralización administrativa dice que un poder central, por ilustrado y sabio que sea, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un pueblo porque ese trabajo es superior a las fuerzas humanas. La centralización administrativa lo que logra es someter la acciones de los hombres a una cierta uniformidad, imprimir una marcha a los negocios corrientes, dirigir los pormenores de la política social, reprimir los ligeros desórdenes y los pequeños delitos, conservar a la sociedad en un mediano statu quo, "mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad pública. Es excelente, en una palabra, para impedir, no para hacer. Cuando se trata de renovar profundamente la sociedad, o de imprimirle una marcha rápida, su fuerza la abandona. Por poco que sus medidas tengan necesidad del concurso de los individuos, se queda uno muy sorprendido entonces de la debilidad de esa inmensa máquina. Se encuentra de repente reducida a la impotencia".<sup>34</sup>

### **Proudhon y el principio federativo**

El problema de la unidad de Italia estaba en el orden del día cuando Proudhon escribió su libro: **EL PRINCIPIO FEDERATIVO** en el año de 1863.<sup>35</sup> En la primera parte de la obra presenta Proudhon una exposición teórica de su pensamiento sobre el federalismo, la segunda pretende una aplicación histórica del mismo y la tercera es una polémica réplica a sus adversarios, especialmente en lo referente a las acusaciones que le formularon por su posición en contra de la unificación italiana.

Como es sabido, del pensamiento de Proudhon se han dado diversas interpretaciones hasta el punto de que puede hablarse de proudhonianos de derecha o de izquierda. Por ejemplo, sus críticas contra el sufragio universal en los siguientes

términos, le valieron el entusiasmo de los doctrinarios de la Action Française: "Religión por religión, la urna popular está todavía por debajo de la Sainte ampoule merovingia. Todo lo que ha producido es cambiar la ciencia en tedio y el escepticismo en odio".<sup>36</sup> Algo similar sucedió con la posición que tomó respecto a la unificación de Italia que levantó las protestas de los demócratas y el aplauso de las fuerzas conservadoras. Proudhon se oponía a la unificación, tal como la planteaban Mazzini y Garibaldi, pues le preocupaba la ruptura del equilibrio europeo establecido en 1815 en el Congreso de Viena y la consolidación de grandes estados unitarios y centralizados, apoyados en grandes concentraciones económicas. Su posición implicaba el apoyo a la permanencia del Papa en Roma, lo cual le produjo el beneplácito de los conservadores y el rechazo de los demócratas, por oponerse al progreso. Con su posición, Proudhon trataba de desarrollar defensas contra un unitarismo que conduciría al nacionalismo y al posterior imperialismo.<sup>37</sup>

Creía que había que dismantelar las grandes concentraciones de poder de los gobiernos. Ya en 1858, en otra de sus obras, (De la Justicia), se había opuesto a la centralización de Alemania, porque si este país lograba su unificación habría en Europa cinco imperios: cuatro militares, el francés, el austriaco, el alemán y el ruso y uno mercantil, Inglaterra. Decía que esos cinco imperios, cuando no se hicieran la guerra, formarían una Santa Alianza por medio de la cual se garantizarían la obediencia de sus súbditos y la explotación del pueblo. La Unidad de Italia le merecía la siguiente opinión: "esa unidad, por la cual sienten tan vivo entusiasmo tantos supuestos amigos del pueblo y del progreso, no es otra cosa en el fuero interno de los hábiles, que un negocio, un gran negocio, mitad dinástico y mitad burocrático, barnizado de liberalismo, salpicado de conspiración y al que algunos honrados republicanos, mal informados o engañados, sirven de introductores..."<sup>38</sup>

Proudhon inicia su libro con el problema de la autoridad y la libertad que para él son principios contrarios. La autoridad tiene por corolario la fe que obedece, la libertad tiene por tal la razón libre. Todos los sistemas de gobierno, incluso la federación, pueden ser reducidos a la fórmula que implica el contrapeso de la libertad por la autoridad y viceversa. "Autoridad, libertad. Estos son los dos polos de la política. Su oposición antitética, diametral, contradictoria, nos da la seguridad de que es imposible un tercer término, de que no existe. Entre el sí y el no, del mismo modo que entre el ser y el no ser, no admite nada la lógica".<sup>39</sup> Pero, en vista de que estos dos principios en los que descansa todo orden social están en perpetua lucha y no pueden excluirse ni refundirse en uno, se hace entre ellos inevitable una transacción que se da en todos los sistemas, pues "no pudiendo realizarse en toda la pureza de su ideal ni la monarquía, ni la democracia, ni el comunismo, ni la anarquía, están condenadas a complementarse prestándose la una a la otra sus diversos elementos".<sup>40</sup>

Proudhon es partidario del federalismo tanto en el campo internacional como en el nacional. Sobre el primero ya vimos su posición respecto a la unificación de Italia, país para el que deseó un régimen federal. En el campo

político interno es federalista. Para él, el Estado es una federación de grupos, una consecuencia de esa reunión. La nación debe transformarse en provincias autónomas, administradas por sí mismas con fuerza de iniciativa suficiente. Las atribuciones de las autoridades federales no pueden exceder jamás a las de las autoridades comunales y provinciales. Lo anterior, en base a que en el contrato de federación los ciudadanos se reservan más que el Estado, y las autoridades comunales o municipales y las provinciales, más que la autoridad central. Su concepción del federalismo no es opuesta a las nacionalidades sino armonizador de ellas. La doctrina de Proudhon que es solidarista, no rechaza un orden jurídico supremo en la vida social pero no le adscribe a éste un papel dominante sino protector y de árbitro.

En la definición de su concepto de Federación se vale de la argumentación jurídica con base en el Código Civil. Este define a los contratos sinalagmáticos o bilaterales como aquellos en que los contratantes se obligan recíprocamente los unos para con los otros; y a los Conmutativos, como aquellos en que cada una de las partes se obliga a dar o hacer algo que se considera equivalente a lo que se le da o a lo que por ella se hace. Luego, a las categorías del Código, de contratos civiles o comerciales, agrega la de contratos políticos. Según él, el contrato político llena la condición de sinalagmático y conmutativo e implica democracia cuando el ciudadano, al entrar en la asociación, recibe del estado tanto como sacrifica y conserva su libertad, su soberanía y su iniciativa: "Arreglado y comprendido así el contrato político es lo que yo llamo una federación".<sup>41</sup> Define entonces el contrato de federación en estos términos: "El contrato social por excelencia es un sinalagmático y conmutativo para uno o muchos objetos determinados, cuya condición esencial es que los contratantes se reserven siempre una parte de soberanía y de acción mayor de la que ceden".<sup>42-43</sup>

## Notas

1. El Federalista o la Nueva Constitución, Hamilton, Madison, Jay, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.
2. P. Kecskemeti, "El pensamiento político en Norteamérica", en: Trayectoria del pensamiento político, obra colectiva dirigida por J. P. Meyer, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pág. 267.
3. "La meta que perseguían los Padres era conocida por 'gobierno equilibrado', idea tan vieja como Aristóteles y Polibio por lo menos. Este antiguo concepto había ganado nuevos adeptos en el siglo XVIII, dominado intelectualmente por la labor científica de Newton, y en el que las metáforas mecánicas acudían a la mente de aquellas generaciones de uña forma tan natural como lo hacían las metáforas biológicas en la atmósfera darwiniana de finales del siglo diecinueve". Richard Hofstadter. La tradición política americana, Seis Barral, Barcelona, 1969, pág. 19. Este mismo autor señala que la idea de "los padres", es decir los fundadores de la República, era la de un equilibrio que obligara a los diferentes grupos de intereses a refrenarse mutuamente. Según él, la Constitución tenía tres ventajas que la hacían aconsejable para sus autores. La primera consistía "en la facilidad con la que un gobierno federal puede mantener el orden contra

193

los levantamientos populares e incluso contra la fuerza de la mayoría". La segunda consistía en el mecanismo de representación, pues "en una democracia directa, las inestables pasiones del pueblo dominarían la legislación; en cambio un gobierno representativo, según expresión de Madison 'afina y da amplitud a los puntos de vista públicos, al obligarles a pasar por el intermedio de un cuerpo escogido de ciudadanos'. Los representantes escogidos por el pueblo serían sin duda más prudentes y reflexivos que el propio pueblo". La tercera ventaja la habría explicado Adams quien creía en la necesidad de fomentar una aristocracia y una democracia que se neutralizasen mutuamente, "cada uno de estos elementos dispondría de su propia Cámara Legislativa, y por encima de ambas debería situarse un poder ejecutivo capaz, fuerte e imparcial, provisto del poder de veto... Finalmente, todo este esquema estaría rematado por un poder judicial independiente. De esta forma la inevitable tendencia, tanto de ricos como de pobres, a despojarse mutuamente estaría orgánicamente contrarrestada", pág. 21.

4. El Federalista, LXXXIV, pág. 376.
5. Sobre este asunto véase: Alvaro Tirado Mejía y Magdala Velásquez, La Reforma Constitucional de 1936, Oveja Negra, Bogotá, 1981, págs. 112 y 298.
6. El Federalista, IX, pág. 35.
7. El Federalista, XLV, pág. 202.
8. El Federalista, XIV, pág. 52.
9. El Federalista, XXXI, pág. 126.
10. El Federalista, XXXI, pág. 126.
11. El Federalista, XXXI, pág. 126.
12. El Federalista, XXXI, pág. 127.
13. El Federalista, XXXI, pág. 127.
14. El Federalista, XXXVII, pág. 151.
15. El Federalista, XXXVII, pág. 153. El espíritu pragmático, en todo momento estuvo presente entre los fundadores de la República Norteamericana así como en el texto de la constitución y en la concepción de sus tratadistas iniciales. En la carta remisiona de la Constitución a la Convención, fechada el 17 de septiembre de 1787, Washington escribió: "Es manifiestamente imposible que el gobierno federal de estos Estados asegure a cada uno los derechos de una soberanía independiente y provea, no obstante, a los intereses y seguridad del conjunto. Los individuos que ingresan en una sociedad tienen que renunciar a parte de su libertad para conservar la restante...". El Federalista, pág. 395 (Apéndice).
16. La Democracia en América, Alexis De Tocqueville, Fondo de Cultura Económica, México, 1957. Las referencias se harán con base en esta edición. (La primera edición francesa se hizo en 1835 y la primera edición en español en 1836).
17. Sobre su viaje a Norteamérica Tocqueville dejó consignado lo siguiente: "No solamente para satisfacer una curiosidad, por otra parte muy legítima, he examinado la América; quise encontrar en ella enseñanzas que pudiésemos aprovechar. Se engañarán quienes piensen que pretendía escribir un panegírico; quien quiera que lea este libro quedará convencido de que no fue ese mi propósito. Mi propósito no ha sido tampoco preconizar tal forma de gobierno en general, porque pertenezco al grupo de los que creen que no hay casi nunca bondad absoluta en las leyes. No pretendí siquiera juzgar si la revolución social, cuya marcha me parece inevitable, era ventajosa o funesta para la humanidad. Admito esa revolución como un hecho realizado o a punto de realizarse y, entre los pueblos que la han visto desenvolverse en su seno, busqué aquel donde alcanzó el desarrollo más completo y pacífico, a fin de obtener las consecuencias naturales y conocer, si se puede, los medios de hacerla aprovechable para todos los hombres. Confieso que en Norteamérica he visto algo más que Norteamérica; busqué en ella una imagen de la democracia misma, de sus tendencias, de su carácter, de sus prejuicios y de sus pasiones; he querido conocerla, aunque no fuera más que para saber al menos lo que debíamos esperar o temer de ella". La Democracia en América, pág. 11.
18. La Democracia en América, pág. 1.
19. Citado por J. Peter Mayer, en Alexis de Tocqueville, estudio biográfico de ciencia política, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, pág. 37.

20. La Democracia en América, pág. 54.
21. La Democracia en América, pág. 55.
22. La Democracia en América, pág. 38.
23. La Democracia en América, pág. 60.
24. La Democracia en América, pág. 55.
25. La Democracia en América, pág. 57.
26. La Democracia en América, pág. 56.
27. La Democracia en América, pág. 65.
28. La Democracia en América, pág. 74.
29. La Democracia en América, pág. 79.
30. Véase: Jaime Jaramillo Uribe, El Pensamiento colombiano en el siglo XIX, Editorial Temis, Bogotá, 1964, págs. 48 y 291.
31. La Democracia en América, pág. 80. Sobre este mismo asunto, agrega más adelante: "Lo que admiro más en Norteamérica, no son los efectos administrativos de la descentralización, son sus efectos políticos. En los Estados Unidos, la patria se siente en todas partes. Es venerada desde la aldea hasta la Unión entera. El habitante se liga a cada uno de los intereses de su país como a los suyos mismos", pág. 86.
32. La Democracia en América, pág. 79.
33. La Democracia en América, pág. 79. Acto seguido a la afirmación sobre la necesidad de la centralización política dice: "Creo que la centralización administrativa no es propia sino para enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir entre ellos el espíritu de ciudad. La centralización administrativa logra, es verdad, reunir en una época dada y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica a la reproducción de las fuerzas. La hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder. Puede pues concurrir admirablemente a la grandeza pasajera de un hombre y no a la prosperidad durable de un pueblo".
34. La Democracia en América, pág. 83.
35. El Principio Federativo, Pierre Joseph Proudhon, Editora Nacional, Madrid, 1977.
36. Véase: Jean Touchard, Historia de las ideas políticas, Editorial Tecnos, Madrid, 1961, pág. 436.
37. Sobre estos asuntos, véase la interesante introducción que para la edición que citamos de El Principio Federativo, escribió Juan Gómez Casas, págs. 58 y ss.
38. El Principio Federativo, pág. 78.
39. El Principio Federativo, pág. 92.
40. El Principio Federativo, pág. 100.
41. El Principio Federativo, pág. 120.
42. El Principio Federativo, pág. 124.
43. Existe una diferencia entre la noción de contrato en Rousseau y en Proudhon. Como lo anota Juan Gómez Casas en la Introducción y notas que hace al texto: "Pont de Relive Pi y Margall, traductor, prologuista y anotador de la primera parte de esta obra, en su primera versión española, la diferencia esencial de la noción de contrato entre Proudhon y Rousseau. Afirma Pi y Margall que en Rousseau el contrato es universal y significa la 'enajenación total de cada asociado, con todos sus derechos, a la colectividad... Cada uno de nosotros pone en común su persona y todas sus facultades bajo la suprema dirección de la voluntad general...'; por el contrario, Proudhon alude a un pacto especial, especialísimo. Es decir, afirmamos nosotros, este pacto especial, concreto y para cada sector de la realidad está acordado por individuos concretos que se conciertan en cada acción. Para Proudhon, el contrato rousseauiano es una ficción de legista", pág. 120.

## 11 CAPITULO II

# Casos de descentralización en el derecho comparado

La resolución de los problemas nacionales y regionales y de la prestación de servicios y adecuación de las instituciones a las particularidades de cada país ha sido planteada de diferentes maneras. En algunos casos, se ha acudido al sistema federal. En otros, como en Colombia, desde hace un siglo, las instituciones han sido modeladas de acuerdo con el sistema francés de características centralistas. Con el objeto de ofrecer algunos elementos de comparación y de tener en cuenta algunos aspectos que han cobrado importancia en esos asuntos, vamos a referirnos a algunos casos europeos, resueltos con posterioridad a la segunda guerra mundial. Aludiremos a Alemania Federal, que es un ejemplo de federalismo moderno; a Italia y su Constitución de 1948, con su sistema de regiones que algunos tratadistas han considerado el entrecruce del Estado unitario y del Estado federal;<sup>1</sup> a la Constitución española de 1978, y su modelo Federo-regional;<sup>2</sup> y a las reformas adelantadas en Francia, sobre descentralización y regionalización, por el gobierno socialista. Por supuesto, sólo se trata de presentar algunos elementos de la teoría política y constitucional y no de sugerir que ellos puedan o deban ser copiados o trasplantados, pues en éste, como en los demás casos de la sociedad, es preciso atenerse a las condiciones propias para dar a ellas instituciones adecuadas.

### República Federal de Alemania

Cuando en el año de 1949 se dictó la Constitución de la República Federal de Alemania, se acudió a una antigua tradición de forma federal para regular los asuntos políticos en Alemania. El federalismo implicaba un contraste con la fórmula y la práctica de los nazis quienes, a partir de 1933, impulsaron un estado centralista unitario que rompió con la tradición federativa. Además, el federalismo expresaba el deseo de las potencias de ocupación (EE.UU., Inglaterra, Francia) que, como en el caso norteamericano, querían una proyección del modelo federal, o que el Estado alemán no volviera a tener una concentración de poderes que le permitiera ser fuerza expansionista.<sup>3</sup>

Disuelto lo que quedaba del antiguo Imperio (Sacro Imperio) bajo la presión napoleónica, vino, después de 1815, la "Confederación Alemana" que existió hasta 1866, bajo la hegemonía de Austria de los Hasburgos. Con el triunfo de los prusianos, Austria fue expulsada de lo que en el futuro se llamaría Alemania. El Imperio alemán, que duró de 1871 a 1918, representó el primer intento de establecer un Estado federal alemán. En él, Prusia siguió siendo el Estado dominante del Imperio, aunque éste fuera constitucionalmente una Confederación de Príncipes y de Ciudades imperiales soberanas. Bismarck impulsó la solución federativa frente a la oposición de liberales y progresistas que preferían una organización política unitaria y centralizada. Esta política de Bismarck también contó con la oposición de los líderes del partido socialdemócrata y de los diputados católicos y daneses que defendían su particularismo.<sup>4</sup> De hecho, el federalismo, unido a la autonomía tradicional en la administración de los municipios, limitó la expansión de la hegemonía prusiana y ayudó a conservar las libertades y autonomías en los lugares en donde ya existían, sobre todo en el suroeste de Alemania. La República de Weimar (1919-1933) que podría caracterizarse como un "Estado unitario descentralizado",<sup>5</sup> expresamente se atenía al principio federal. A partir de 1933, los nazis impulsaron un estado centralista unitario.

La Constitución de 1949 le otorga a los 11 Lander u 11 Estados miembros, más amplias competencias legislativas y administrativas que la Constitución de Weimar, pero no va tan lejos como la Constitución del Imperio de Bismarck de 1871. En aquella los Lander son elementos básicos y expresamente el Artículo 79, 3 dispone que la división de la Federación en Lander y el principio de la cooperación de éstos en la legislación no pueden ser modificados. Los Lander pueden darse constituciones propias, siempre que observen los principios de la Ley fundamental, requisito que también deben mantener para el caso de la legislación electoral que ellos pueden promulgar. Los Lander realizan elecciones independientes de las cuales proceden sus propios gobiernos. La zona de Berlín Oeste no elige directamente diputados al Bundestag (Parlamento). La Cámara de diputados de Berlín elige 22 diputados los cuales, en el Bundestag, no tienen pleno derecho al voto. Como Land, Berlín está presente en el Bundesrat (Consejo Federal), aunque tampoco tiene derecho al voto sobre leyes. Las leyes decididas por el legislador federal no tienen validez en Berlín antes de que sean aprobadas por el Parlamento berlinés.<sup>6</sup>

En cuanto a las competencias, la Federación (Bund) y los Estados (Lander), coexisten y actúan conjuntamente. Junto a un sector relativamente pequeño de materias de legislación exclusiva de la Federación, existe un sector más amplio de materias de legislación concurrente (Art. 74 GG), en el que los Lander tienen la facultad de legislar mientras que la Federación no haga uso de ella. La concesión de competencias es favorable a los Land. La Constitución, o Ley fundamental, establece, en el Artículo 30, que "El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las tareas estatales es asunto de los Lander en tanto la Ley fundamental no lo reglamente de otro modo o lo permita de otra forma". En

consecuencia, el Estado nacional sólo es competente cuando la constitución así lo estipule expresamente. Rige, por lo tanto, el principio de la enumeración. En el ámbito educativo, y no obstante que en el año de 1969 se modificó la Constitución para ampliar las tareas de la Federación, ésta sigue teniendo pocas competencias. Precisamente, debido a la acumulación de competencias de cada Land respecto a la educación, se ha creado el término "Soberanía Cultural de cada Land". Por las atribuciones propias en ese campo, háblase también de "Soberanía de Policía de cada Land".<sup>7</sup>

El Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos de los Estados federales. Cada Land tiene como mínimo tres y como máximo cinco votos. Los votos de un Land sólo pueden otorgarse unitariamente. El Bundesrat no constituye una segunda Cámara con representantes regionales simplemente electos. No es un Senado sino la representación de los Gobiernos de los 11 Estados miembros. No es un Parlamento. Pero los Länder cooperan en la legislación y la administración de la Federación a través del Bundesrat. Así: todos los proyectos de ley del gobierno federal deben pasar primero por el Bundesrat y éste está facultado, pero no obligado, para adoptar una postura frente a ellos en el espacio de seis semanas. La Constitución distingue entre leyes que se producen con el previo consentimiento del Bundesrat y las llamadas "leyes sencillas". En el caso de las leyes que requieren la aprobación obligatoria, si el Bundesrat niega su aprobación, quedan rechazadas definitivamente.

Si como alguien ha dicho: "El corazón del regionalismo y del federalismo es el problema fiscal",<sup>8</sup> es importante determinar la maneta como se resuelve este problema. El Artículo 105 de la Constitución Federal prácticamente otorga la competencia legislativa exclusiva en ese terreno a la Federación. El territorio federal es unitario en el aspecto económico y financiero. La distribución de los ingresos fiscales es reglamentada por el Artículo 106 de la Constitución, pero las negociaciones entre el gobierno federal y los Länder sobre la nueva fijación figuran entre las más difíciles. A los Länder corresponden los que se denominan "ingresos locales", es decir, los ingresos por conceptos de impuestos de Land y la parte que le corresponde al Estado federal en el impuesto sobre la renta y sobre los ingresos de sociedades, en tanto que estos impuestos ingresen en las delegaciones de Hacienda de su territorio.<sup>9</sup> La Federación es la que tiene mayor capacidad financiera entre los sectores públicos que existen en Alemania Federal (Federación, Länder, Municipios y Entes autónomos) y es la entidad que debe también efectuar la mayoría de los servicios y los pagos. Esta situación es evidente cuando se compara la tendencia de la distribución de ingresos y gastos públicos durante un periodo largo. Así: "en 1910, el 21% de los ingresos públicos se destinaban al Imperio, el 44% a los Estados miembros y el 35% a los Municipios. En 1958, el 52% se destinaba a la Federación, el 30% a los Länder y el 18% a los Municipios. En 1913, la distribución de los Länder era la siguiente: 32, 28, 40 por ciento, respectivamente. En los años sesenta y setenta esta proporción ha cambiado de manera poco esencial. En 1975, el presupuesto total de la Federación se elevaba a 154 miles de millones (Mrd) de marcos. Las participaciones máximas recaían en

los sectores de defensa, 31 (Mrd); trabajo y asuntos sociales, 28,7 (Mrd); comunicaciones, 19 (Mrd); juventud, familia y salud, 14,7 (Mrd), y en la Administración financiera general, 13,5 (Mrd). Las participaciones máximas de los presupuestos de los Länder se concentran, en cambio, en los sectores de educación primaria, secundaria y universitaria".<sup>10</sup>

La concentración de los ingresos fiscales es simplemente una muestra de un fenómeno más general que vive el estado moderno, de fortalecimiento del poder estatal central, paralelo a un debilitamiento de las otras entidades, sean federales o descentralizadas, y a la reducción de los sectores de autonomía municipal. La recesión económica de los últimos años ha contribuido en gran medida a fortalecer, aún más, la posición del gobierno federal, en cuyas manos está la dirección de la política económica.

## Italia

Los Constituyentes italianos de 1948 optaron por un sistema intermedio entre el estado centralizado y el federalismo, al adoptar el Estado regional inspirado en la Constitución española de 1931. El Estado regional italiano se asemeja al federal en cuanto adopta determinados elementos de él pero al mismo tiempo rechaza otros. El sistema regional italiano implica autonomía legislativa, administrativa y financiera, a la vez que autotutela, es decir "un control sobre la legitimidad u oportunidad de los actos de los órganos locales".<sup>11</sup>

Cuando se discutió la Constitución, entre los años 1946 y 1948, los católicos fueron en principio los defensores del regionalismo en la Asamblea Constituyente. Su posición se derivaba del hecho de que habiendo sido el Estado unitario el que había liquidado el poder temporal del Papa, sus simpatías no estaban del lado de ese tipo de estado. La Democracia Cristiana proponía la creación de comunidades intermedias entre el individuo y el Estado hostil. Esas comunidades serían la familia —como unidad natural— y la región como unidad administrativa y política. Por su parte, los otros dos grandes partidos políticos en ese momento, el Comunista y el Socialista, en un comienzo se opusieron al sistema de regiones por considerar que éstas eran un obstáculo para la economía planificada cuyo guía fundamental debía ser el Estado. Como justificativo de esta posición, obraba el hecho de que en los Estados Unidos, con el régimen federal, la Corte Suprema de Justicia había entorpecido una parte importante de la legislación social del New Deal. Más tarde, durante el desarrollo de la legislación constitucional, se produjo un acuerdo entre los grandes partidos en favor de un rechazo unánime al federalismo y por una opción de tipo regional. Durante los años 70, los partidos de la izquierda avanzaron en sus concepciones sobre los estatutos regionales de los cuales se volvieron impulsores y desarrollaron conceptos como el de programación para conciliar descentralización y planificación. Algo similar, como se verá, ocurrió con la izquierda francesa, especialmente con el Partido Socialista, que abandonó sus antiguas posiciones centralizadoras de corte jacobino para convertirse en adalid y propulsor de la descentralización.

Dentro del sistema italiano existen Regiones de Estatuto especial y Regiones de Estatuto común. Las especiales son cinco (las grandes islas y algunas zonas fronterizas). Sus Estatutos son aprobados mediante ley constitucional y se les atribuye competencias exclusivas en determinadas materias. La Región de Sicilia tiene derecho a enviar el Presidente de la Región, con voto, al Consejo de Ministros en Roma, cuando se traten materias de competencia regional siciliana. Las quince regiones comunes tienen un mero poder legislativo concurrente, ya que el Estado deberá aprobar las normas y principios básicos y las Regiones desarrollarlos en detalle. Las Regiones no tienen poder Constituyente y sus estatutos tienen que haber sido otorgados por Ley constitucional o Ley ordinaria, según se trate de región especial o común. Las regiones de régimen especial fueron implantadas en 1948, las de régimen común lo fueron en 1970 y 1971. Dentro de las Regiones se conservan las Provincias, con un Prefecto y un Consejo provincial.

A manera de crítica al sistema regional italiano, se ha señalado que este tipo de Estado requiere un Ejecutivo estable que sea punto de apoyo del sistema constitucional, lo cual no sucede con su mudable sistema parlamentario. Se ha dicho también de él que el regionalismo fue impuesto pues no se dio en Italia un fenómeno como el español, con sus nacionalidades. Al decir de Antonio La Pergola: "Eramos una 'nación italiana' con unas minorías de lengua francesa e italiana. Por ello la delimitación de las fronteras regionales fue en gran parte artificial, sin atender a criterios realistas".<sup>12</sup>

## España

No obstante que España fue uno de los primeros estados de la Europa moderna, su resolución del problema nacional ha sido especialmente difícil y traumático, hasta el punto de que en los cuarenta sucesos que dieron fin a la República, en el presente siglo, el problema de las autonomías jugó un papel preponderante. Como es sabido, España ofrece una multiplicidad de lenguas y dialectos: cuatro lenguas (Castellano, Catalán, Gallego y Euskaro) y dialectos como el Bable de Asturias, el Maragato de la comarca leonesa de Astorga, el Castuó de Extremadura, el Murciano, etc. La dictadura de Franco trató de borrar el vestigio de las autonomías decretadas durante la República y al igual que los otros regímenes autoritarios de derecha de esa época (Nacional-socialista, Fascista, Régimen de Vichy), procedió con formas especialmente centralistas.

Una vez en marcha el proceso democrático, a la muerte del dictador, se procedió a expedir la Constitución de 1978, que en su Artículo 2 establece: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". O sea que, se proclama la unidad de la Nación española a la cual corresponde en el plano jurídico político un Estado. La Nación

incluye dos tipos de formaciones sociohistóricas como son las nacionalidades y las regiones, las cuales pueden disfrutar de cierto grado de autogobierno.

De acuerdo con el Artículo 66, las Cortes representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Los Diputados al Congreso son elegidos por sufragio universal (Artículo 68,1). El Senado es la Cámara de representación territorial (Artículo 69,1). El Título VIII de la Constitución se refiere a la Organización Territorial del Estado, el cual, según el Artículo 137, se organiza en Municipios, Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Se garantiza la autonomía de los Municipios, cuyo gobierno y administración corresponde al Ayuntamiento, integrado por Alcaldes y Concejales. Los Concejales son elegidos por sufragio universal y los Alcaldes lo son por los Concejales o por los vecinos (Artículo 140). La Provincia es una entidad local, con personalidad jurídica propia, determinada por agrupación de municipios y división territorial, para el cumplimiento de las actividades del Estado (Artículo 141). Según el Artículo 143, las Provincias limitrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, así como los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas. Dentro de los términos de la Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (Artículo 147). El Artículo 148 hace la enumeración de las materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, y el Artículo 149 hace la enumeración de las materias sobre las cuales el Estado tiene competencia exclusiva. La Constitución española, que implica una especie de federalismo atenuado, es una forma de organización territorial del Estado ubicada entre el Estado regional y el Estado federal, para cuya caracterización se ha acudido al neologismo de Estado "federo-regional".<sup>13</sup>

## Francia

Las reformas sobre descentralización en Francia, a partir del proyecto de ley presentado por el Gobierno socialista, en julio de 1981, merecen atención especial por varios motivos. En primer término, porque nuestro sistema jurídico ha sido modelado por el francés, de la misma manera que su experiencia política ha influido notoriamente entre nosotros, así como en la mayoría de los países latinoamericanos. En segundo lugar, porque el sistema francés es presidencialista y centralizado, y guardando siempre las diferencias, su estudio puede ser de gran interés cuando se trata de reflexionar sobre una situación como la colombiana en la que las notas del presidencialismo y el centralismo son determinantes. El hecho de que fuera la izquierda socialista en Francia la abanderada de la causa descentralista es interesante en la medida en que, siguiendo una antigua tradición jacobina, fueron las izquierdas las que mantuvieron políticas contrarias, en aras de la unidad nacional.<sup>14</sup> Por lo demás, la posición de los socialistas franceses sobre este asunto es un ejemplo de cómo se concibe la democracia en el mundo moderno y cómo ella no se agota con la enunciación de ciertas libertades, sino

que exige la participación de los individuos en el manejo y dirección de las entidades que afectan su vida cotidiana.

Es interesante observar cómo la ley que debía regular la descentralización fue presentada por Gaston Deferre a nombre del Gobierno socialista, en julio de 1981, con el título de: "Proyecto relativo a los derechos y libertades de comunas, departamentos y regiones". Para los socialistas el "derecho a la diferencia" se ha convertido en un elemento importante de la política y por ello crearon una comisión nacional para las identidades regionales. El reconocimiento del derecho a las diferencias coincide con una disociación de las ideas de igualdad y uniformidad. El derecho a la igualdad fue una de las conquistas de la Revolución francesa frente a las aberrantes desigualdades que presentaba la sociedad en todos los campos, uno de los cuales era el de la jerarquía entre las Provincias. Su desarrollo condujo a la uniformidad en el cuadro institucional de la ley y el reglamento. El derecho a la diferencia conduce a renunciar a esta uniformidad, a adoptar las instituciones, la legislación y los reglamentos propios a las características específicas de cada colectividad territorial. Para los socialistas franceses, las reformas en el campo de la descentralización se convirtieron en un pilar de su programa de cambio hasta el punto de que el Primer Ministro Pierre Mouroy escribió: "Asegurar el 'nuevo don' de la democracia cotidiana, construir una 'nueva ciudadanía' es, de entrada, devolver el Estado a los ciudadanos. Es la razón por la cual tengo la ley de descentralización por la más importante de las reformas emprendidas por la izquierda. Sin duda, ella es menos espectacular inmediatamente que las vacaciones pagadas establecidas en 1936 por el gobierno del Frente Popular, pero, ella modificará más profundamente nuestra sociedad".<sup>15</sup>

La división de Francia en Departamentos data del período de la Revolución y los acontecimientos de aquella época marcaron profundamente las posiciones de los partidos políticos a partir de ese momento. La ideología de la igualdad exigía que fueran abolidos los privilegios y las particularidades regionales. La idea de Soberanía Nacional postulada por Sieyès implicaba una legislación y una administración común para todo el país. De allí la ley del 22 de diciembre de 1789 que dividió el Reino en Departamentos "tanto para la representación como para la administración". Desde su origen, el departamento cobra una doble función: técnica y política, administrativa y electoral. El trazado de los Departamentos se hizo dividiendo en cuadros un mapa (nueve grandes cuadros, subdividido cada uno en nueve cuadros más pequeños), teniendo en cuenta las particularidades geográficas, la influencia de las ciudades y los límites de las antiguas circunscripciones. Un factor determinante fue el de acercar la administración a todos los ciudadanos. Por eso, el criterio de división territorial para formar los Departamentos fue el de que en ellos, a partir de todas las localidades, se pudiera llegar al centro de la administración en un día de viaje. Francia fue entonces dividida en 83 Departamentos que tomaron su nombre de la geografía. Para cada uno de los Departamentos se nombró un Procurador.

La amenaza exterior y los brotes de contrarrevolución interna en algunas zonas hicieron que la Convención reaccionara con fuerza en el sentido del afianzamiento de un poder centralizado. La Convención suprimió los procuradores y creó los Representantes del Pueblo que eran miembros de la Convención. La Ley del 17 de julio de 1793, dispuso que los Decretos de los Representantes del Pueblo en misión fueran leyes provisionales contra las cuales solamente la Convención tendría poder. El peligro exterior obligó a los Jacobinos "a posponer la aplicación de la Constitución de 1793, la más descentralizadora que pueda imaginarse, puesto que ella generalizaba por principio la elección en todos los escalones de la responsabilidad pública".<sup>16</sup> Esta posición marcaría profundamente a la izquierda francesa, desde republicanos hasta socialistas y comunistas, que vería en cualquier tipo de medida descentralizadora una amenaza contra la unidad nacional y contra la República.

En los albores de la Tercera República, la ley 10 de agosto de 1871, fijó el estatuto de los Departamentos y la del 5 de abril de 1884 el de las Comunas, en una forma que no conocería transformaciones profundas hasta la época actual. De aquel período data la elección generalizada, por sufragio universal, de los Concejeros municipales. Mientras la tradición jacobina permanecía rigidamente centralista, muchos aspectos del particularismo provincial fueron exaltados por los teóricos de la derecha para ganar audiencia. Según Maurras hay "incompatibilidad entre la República y el regionalismo. Sólo la monarquía puede regionalizar". Para Barrés, "La región es el fundamento mismo del nacionalismo, el desarrollo del patriotismo tiene por condición el desarrollo del espíritu regional".<sup>17</sup> Durante el gobierno de Vichy, que como todo régimen autoritario acudió a las formas centralizadoras, se desarrolló una desconcentración de poder en ciertos aspectos, pero bajo el nombre del regionalismo. Este elemento contribuyó aún más a presentar la regionalización como sinónimo de derecha y a que, más allá de su contenido real, fuera considerado en su solo aspecto formal por las izquierdas, como elemento opuesto a sus principios. Bajo la Cuarta República, las iniciativas concernientes a la descentralización y a la regionalización tampoco fueron producto de las organizaciones de izquierda. Sólo durante el breve paso de Pierre Mendes France por el gobierno se impulsaron estas ideas. Mendes France, quien en este campo como en otros, supo despojarse de los esquemas y abrir nuevos horizontes en el camino del socialismo democrático, dictó el decreto del 5 de enero de 1955 con miras a la descentralización industrial, limitando la implantación de estos establecimientos en la aglomeración parisiense. Después de 1958, los partidos de izquierda se alejaron del poder durante 23 años y sus posibilidades de acción se limitaron al estrecho cuadro de las Comunas y los Departamentos. En esas circunstancias, fuera del poder, la izquierda francesa abandonó los esquemas que la ligaban al pasado y se volvió descentralizadora. Sin embargo, tardó bastante aún para aceptar la importancia del concepto de región, batalló para mantener el papel del departamento frente a la región y se opuso a las iniciativas tomadas en ese campo por De Gaulle. En abril de 1969, tras los acontecimientos de mayo de 1968, el Gobierno de De Gaulle propuso,

mediante un plebiscito del pueblo francés, una reforma que se dirigía a la vez al Senado y a la distribución territorial por medio de regiones. A favor de esa consulta, a la cual se opuso la izquierda, hubo 4.195.254 votos y en contra 4.352.775. Es decir que el plebiscito fue negado por algo más de 150.000 votos. Sin embargo, el resultado fue el producto de un cúmulo de razones y elementos en el que el problema regional no era lo esencial.<sup>18</sup>

En un libro en el que por lo demás se atacan las reformas emprendidas por el gobierno socialista en el terreno de la descentralización, Jean-Emile Vié enumera los siguientes aspectos fundamentales e innovadores de la ley relativa a los derechos y libertades de Comunas, Departamentos y Regiones: 1) Supresión del control a priori. Sólo subsistirá el control a posteriori que no será ejercido por el representante del Estado sino por el Tribunal administrativo y el Consejo de Estado en lo que concierne a la legalidad de las deliberaciones, o por la Cámara Regional de Cuentas. 2) Se suprime el Prefecto y se reemplaza por un Comisario de la República. 3) Erige las regiones en colectividades territoriales de pleno ejercicio, administradas por un Concejo regional, elegido por sufragio universal. 4) Se crea la Cámara regional de Cuentas, que funcionará en cada Región. Esta nueva jurisdicción juzgará los asuntos de cuentas públicas de las colectividades territoriales y sus establecimientos públicos. 5) Se establece la intervención de las colectividades en el campo económico. "El Concejo Municipal puede tomar las medidas necesarias para la protección de intereses económicos y sociales de la población comunal, con exclusión de toda participación en el capital de una sociedad comercial y de toda empresa con fin lucrativo que no tenga por objeto explotar los servicios comunales o actividades de orden general... La Región tiene competencia para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico dentro de la Región y la disposición del territorio". 6) Aligeramiento de las prescripciones técnicas. 7) Aligeramiento de las cargas que pesaban sobre las colectividades.<sup>19</sup>

La Región permite aplicar una planificación capaz de reducir los desequilibrios espaciales, de poner fin a la explotación que las nuevas estructuras del capital imponen a las provincias. El nuevo papel reconocido a la Región constituye un elemento esencial de la reforma. Hasta que entre en vigor la ley que determine sus competencias, su organización y sus recursos, es decir hasta la elección de Concejos Regionales en 1983, la Región permanecerá como establecimiento público regido por una ley de 1972. En cuanto al Departamento, como se vio, una de sus funciones tradicionales es la electoral. El sistema de elección de un Consejo general, por escrutinio mayoritario en cada Cantón, se traduce en una super-representación del medio rural, tal como lo querían los legisladores de 1871, traumatizados por la Comuna de París. El éxodo rural y la concentración urbana han acentuado este fenómeno. En las Regiones, el campo es más conservador y la ciudad es de izquierda, pero debido a esa circunstancia, en ciertas zonas, la izquierda arriesga a obtener una representación minoritaria aunque sea mayoritaria. Este será uno de los elementos que deberá modificarse aunque el Gobierno ha manifestado y mantenido el propósito de no hacerlo en las primeras

elecciones, con el objeto de no ser acusado de propósitos electorales en sus actividades descentralistas.

En cuanto a las Comunas, la "Ley Deferre" define los mecanismos ligados a la supresión de la tutela, al establecimiento del control a posteriori y a ampliar su función económica. La propuesta de ley preveía que se pudieran fijar las modalidades del derecho de voto, en las elecciones municipales, para los extranjeros que hubieran tenido más de tres años de residencia en Francia. Con ello no estuvo de acuerdo la oposición, entre otras razones porque para el efecto se requeriría una reforma constitucional. El aumento de los recursos de la Comuna es esencial. En una encuesta a los responsables de las colectividades, éstos respondieron unánimemente en este sentido: Nada de aumento de competencias sin crecimiento de recursos. Con la urbanización y la evolución de la civilización y las necesidades que esto va creando, los gastos de las comunidades han aumentado vertiginosamente. El Estado ha descargado sobre las colectividades locales la realización de inversiones y el funcionamiento de servicios de uso inmediato reclamado por los ciudadanos. Les ha dejado a las comunidades urbanas gran parte del costo social y aún el económico del crecimiento. Entre 1954 y 1977 los gastos de las colectividades locales en francos corrientes se multiplicaron por diez, mientras que los del Estado lo fueron por menos de siete, en Francia.<sup>20</sup> Una descentralización de funciones y responsabilidades debe ir acompañada de una descentralización de rentas. Este pensamiento estaba presente en la exposición de motivos a un proyecto de ley presentado por los socialistas en enero de 1980, firmado por Francois Mitterrand: "La descentralización sería en gran parte ilusoria si se contentara con dar a las colectividades locales la libertad y los medios de decidir el 'qué hacer', pero dejando al Estado la posibilidad de imponerle el 'cómo hacer'.<sup>21</sup>

La supresión de la tutela y el control a priori, así como el aligeramiento y supresión de ciertas prescripciones técnicas, tiene una importancia especial para agilizar la administración y adecuar determinadas actividades que eran regladas por normas de tipo general, o desde París, a las condiciones más particulares de las Comunas, Departamentos o Regiones. Especialmente en el campo del urbanismo, los pretextos técnicos venían limitando la iniciativa municipal. Las autoridades municipales se quejaban de ciertas prescripciones ejercidas por los servicios técnicos y financieros. Dos artículos de la ley se refieren a aligeramiento de prescripciones y procedimientos técnicos. Para el efecto, una comisión deberá contribuir a la elaboración de un código aplicable a las colectividades locales y a los establecimientos públicos, tarea que por supuesto, no será fácil. Sobre esta proliferación de "normas técnicas" dictadas desde las esferas centrales, sin conocimiento de los aspectos particulares con que debe contarse en cada ejecución, en la Asociación de Alcaldes de Francia se produjo una respuesta que vale la pena ser citada porque sobrepasa el caso francés y bien podría ser aplicada a muchas otras realidades, incluyendo la nuestra. Dice el texto: "Las normas técnicas son muy frecuentemente un sutil medio de la autoridad que las dicta para retener la realidad del poder. La administración central puede así vaciar de

todo contenido real, medidas de desconcentración y descentralización. Este complejo conjunto de reglas administrativas omnipresentes y detalladas que justifican la intervención permanente de servicios de control, que son también aquellos de los que se esperan subvenciones, es vivida como causa de complicación fatal ante el menor problema por resolver... en consecuencia de insupportable lentitud procedimental y finalmente de costos suplementarios".<sup>22</sup>

#### Notas

1. Véase: Antonio La Pergola: Federalismo y regionalismo: el caso italiano, en *Federalismo y regionalismo* (obra colectiva que recoge los trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneo, celebrado en la Universidad de la Laguna, España, en 1977), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
2. Véase: Gumersindo Trujillo: Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el estado federo-regional, en *Federalismo y regionalismo*, págs. 13-51.
3. La zona oriental fue ocupada por las tropas soviéticas. En la República Democrática de Alemania, en el año de 1952, fueron disueltos los Estados tradicionales de Alemania central y fueron reemplazados por 14 Distritos administrativos.
4. Véase: Ignacio Ma. de Lojendio e Irure, Autonomía y consenso, en: *Federalismo y Regionalismo*, págs. 55 y 56.
5. Hans-Junger Puhle: Problemas del Federalismo alemán, en *Federalismo y Regionalismo*, pág. 94.
6. Sobre todos estos asuntos véase: Friedrich Schafer, Los aspectos del Sistema Federalista en la República Federal de Alemania.
7. Véase: Klaus Faber, Federalismo en el ámbito educativo de la República Federal de Alemania.
8. Antonio La Pergola, Op. cit., pág. 190.
9. Friedrich Schafer, Op. cit., pág. 13.
10. Hans-Jürgen Puhle, Op. cit., pág. 103.
11. Antonio La Pergola, Op. cit., pág. 169.
12. Antonio La Pergola, Op. cit., pág. 176.
13. Gumersindo Trujillo, Op. cit., pág. 17.
14. El efecto de estas métricas revolucionarias sobre la toma de posiciones centralistas ya fue medido por Tocqueville en la primera mitad del siglo pasado. "La revolución se pronunció al mismo tiempo contra la realza y contra las instituciones provinciales. Confundió en el mismo odio a todo lo que la había precedido, al poder absoluto y a lo que podía atenuar sus rigores; fue a la vez republicana y centralizante. Este doble carácter de la revolución francesa fue un hecho en el que se ampararon con gran cuidado los amigos del poder absoluto. Cuando los vemos defender la centralización administrativa, ¿creéis que trabajan en favor del despotismo? De ninguna manera: defienden una de las grandes conquistas de la revolución. De esta manera se puede seguir siendo popular y enemigo de los derechos del pueblo; servidor oculto de la tiranía y amante declarado de la libertad". Alexis De Tocqueville, *La Democracia en América*, pág. 88.
15. Pierre Mauroy, *C'est ici le chemin*, Flammarion, 1982, pág. 95.
16. Michel Philipponneau, *Decentralisation et regionalisation*, Calman-Levy, 1981, pág. 26.
17. Citado por Michel Philipponneau, Op. cit., pág. 28.
18. Datos tomados de: "La descentralisation", *Cahiers Francais*, No. 204, *La Documentation Française*, pág. 20. En este interesante trabajo pueden encontrarse no sólo un desarrollo histórico del problema de la descentralización en Francia y las diferentes posiciones sobre el mismo, sino también un interesante suplemento que contiene las modificaciones que tuvo la ley Deferre en el Senado.
19. Jean-Emile Vie, *La descentralisation sans illusion*, Presses Universitaires de France, 1982, pág. 99.
20. Michel Philipponneau, Op. cit., pág. 147.
21. Citado en: "La decentralisation", *Cahiers Francais*, No. 204.
22. Citado en: "La decentralisation", *Cahiers Francais*, No. 204, pág. 38.

## CAPITULO III

# Algunas características regionales de Colombia

### I

Entre las muchas peculiaridades de Colombia está lo referente a su sistema regional y la distribución de su población. En contraste con otros países de América Latina, no existe en Colombia un centro urbano en el cual se concentren la población y las actividades económicas en una forma tan categórica que los demás centros sean simples satélites. Así, a diferencia de Argentina, Uruguay, Chile, Perú, por ejemplo, en Colombia existen más de 20 ciudades de más de 100.000 habitantes, cuatro de más de un millón y solamente las tres ciudades que siguen a Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, suman entre ellas aproximadamente el mismo número de habitantes que la capital. Por otra parte, no existe en Colombia la división que caracteriza a otros países latinoamericanos entre sierra y costa, andinos y llaneros, porteños o de la pampa, pues históricamente el país se ha dividido en varias regiones, con características propias y peso relativamente igual. En suma, desde el período colonial puede constatarse en Colombia la carencia de un centro que absorba al resto del país. Lo que se ha presentado, es un país de regiones con ciudades de importancia económica y demográfica.

Para la existencia de regiones tan marcadas la geografía y la orografía del país han tenido un peso decisivo. La Cordillera de los Andes en el extremo sur del país, se trifurca hacia el norte dando lugar a regiones geográficamente determinadas y separadas por altas cadenas de montañas por cuyos valles centrales corren ríos como el Magdalena y el Cauca que han jugado un papel económico muy importante.

Se han distinguido las siguientes regiones que tienen su fisonomía propia desde el punto de vista geográfico, de medio ambiente y en cuanto a rasgos característicos de su población: la zona de la Amazonia, que abarca aproximadamente el 30% del país, cubierta de selva, con poca población entre la cual predomina el elemento indígena y que en términos generales no ha sido incorporada a la vida económica del país y en consecuencia política y administrativa; cumple la función de zona periférica. La zona de los Llanos Orientales,

que continúan hacia Venezuela, cubre el 20% del territorio del país, tradicionalmente ha sido poco habitada aunque en el período colonial tuvo centros urbanos de relativa importancia como Tame y Morotes para decaer luego. Sin embargo, a partir de los tres últimos decenios y en especial durante el último, se nota allí un auge económico que va unido al crecimiento demográfico acelerado en las zonas de colonización y al desarrollo de ciudades como Villavicencio. Tradicionalmente esta vasta zona fue asiento del latifundio ganadero y aunque él subsiste en gran parte, también se dan allí interesantes procesos de colonización y desarrollo de la agricultura capitalista. Al igual que la región amazónica, la de los Llanos Orientales fue periférica para el país aunque en la actualidad, al crecer su importancia económica, se integra cada vez más a los procesos nacionales.

La zona de la Costa sobre el Océano Pacífico, rica en oro y en platino, está también cubierta de selva, su población no es muy densa y predomina en ella la raza negra, aproximadamente el 90% de los habitantes, lo que la liga con las culturas africanas. Tradicionalmente no ha sido zona de grandes centros urbanos, con la actual excepción de Buenaventura, el primer puerto de Colombia sobre el Pacífico, con una población aproximada de 150.000 habitantes y Quibdó, capital del departamento del Chocó que es una ciudad intermedia de 65.000 habitantes.

La zona de la Costa Atlántica tiene a su vez una fisonomía propia: tradicionalmente fue enclave del latifundio ganadero aunque en la actualidad, en algunas regiones dentro de ella, se ha dado paso a la agricultura desarrollada de tipo capitalista y a un tipo de ganadería que si bien se da en grandes extensiones de tierra se beneficia con algunos adelantos técnicos y no en la forma tradicional; grandes llanuras habitadas por gente mestiza en la que predomina la ascendencia negroide y, ciudades de importancia como Cartagena y Santa Marta, que, históricamente fueron de primer orden durante el período colonial, con decadencia durante el siglo XIX y resurgimiento reciente. Cartagena, con una población cercana al medio millón de habitantes, es la quinta ciudad del país en población. A su vez, Barranquilla, cuyo auge sólo se remonta al siglo pasado, es hoy la cuarta ciudad del país con aproximadamente un millón de habitantes, y uno de los centros más dinámicos y expansivos de la economía nacional. Otras ciudades de la región como Montería y Valledupar son centros económicos de importancia y cuentan con una población de más de 150.000 habitantes cada una, acrecentada, especialmente en el caso de la segunda, por una fuerte corriente migratoria que se desplaza movida por el auge de la agricultura.

La región de la Costa Atlántica, o zona Caribe, es una de las de más amplio desarrollo en los últimos tiempos. Tiene 133.357 K<sup>2</sup>, que representan cerca del 13.5% del área total del país. Comprende siete departamentos: Atlántico, Bolívar, César, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre, así como la Intendencia de San Andrés. El crecimiento económico de la región es sostenido y su participación en el PIB nacional pasó del 15.9% al 19.2% entre 1960 y 1975.<sup>1</sup> A diferencia de las demás regiones del país, la Costa Atlántica es la única cuya población ha venido ganando importancia dentro del total nacional. A comienzos del siglo la

población costeña representaba el 10.5% de la población nacional. En 1951 dicha proporción era del 16.8% y para 1980 era ya del 18.5%. "Con excepción de Bogotá, la Costa Atlántica es la única zona que recibe de otras áreas más población de la que pierde. Sin embargo, este hecho se ve afectado por el gran éxodo de personas hacia el exterior".<sup>2</sup> La Costa Atlántica es una región esencialmente agrícola ya que el sector agropecuario contribuye con el 35% del PIB regional,<sup>3</sup> pero se dan en la zona otras importantes actividades económicas y en especial determinados proyectos que están entre los más importantes del país. Así, la represa de Urrá en el alto Sinú es la obra hidroeléctrica más grande de las que se adelantan actualmente, los proyectos de explotación de níquel en Cerromatoso, y muy especialmente la extracción de carbón en la Guajira y la serie de obras anexas a dicho proyecto.

Una mención muy especial merece el Archipiélago de San Andrés y Providencia. San Andrés, a pesar de que no es un gran centro urbano, ha vivido una densificación de población muy apresurada que ha roto, por el arribo de gentes de otras regiones y países, el medio cultural de sus antiguos pobladores. Además, por esa circunstancia y por otro tipo de factores externos allí se juegan especiales elementos de soberanía nacional. En el caso del Archipiélago, así como en general en el de los Territorios Nacionales, debe desarrollarse una política especial que proteja la cultura de los pueblos que los habitan, que impulse el progreso de las regiones y que, por medios no simplemente militares, garantice la soberanía colombiana sobre ellos.

La región Andina, en el sur, se asienta en los departamentos de Nariño y Cauca, tiene una población de ancestro indígena. En el Cauca, existe el más amplio conglomerado indígena del país el cual, pese a la persecución de que es víctima, aún conserva algo de su tierra en resguardos y su cultura en sus expresiones tradicionales de lengua, hábitos y costumbres. Desde la época colonial se asentaron allí dos ciudades de importancia: Popayán y Pasto, ligadas a Quito para los efectos administrativos y que presenciaron una gran decadencia durante el siglo XIX, especialmente Popayán. En la actualidad, Pasto cuenta con más de 150.000 habitantes y es un importante centro comercial. Popayán tiene algo más de 100.000 habitantes.

El Valle del Cauca, el Tolima y norte del Huila, son asiento de la más desarrollada agricultura capitalista del país. El primero, por el tipo de agricultura que allí se da, es el más urbano de los departamentos colombianos. (De esta observación, tal vez, habría que excluir al departamento del Atlántico que tiene características diferentes pues es un departamento muy pequeño, algo más de 3.000 kilómetros cuadrados en donde el peso urbano lo da Barranquilla que prácticamente absorbe el departamento). La geografía y el tipo de actividad agrícola, hacen que para el efecto de esta presentación descriptiva, puedan englobarse ambas regiones, aunque en el Valle, especialmente en Cali con su millón cuatrocientos mil habitantes hay un sector industrial de importancia. Las otras dos capitales de estos departamentos son Ibagué, con una población aproximada de 250.000 habitantes y Neiva con cerca de 150.000. En el Valle

existen centros de población tan importantes como Palmira con más de 200.000 habitantes y Tulúa y Buga con cerca de 100.000 cada uno.

La región andina del oriente colombiano puede subdividirse en zona Cundi-boyacense, y los Santanderes. La zona Cundi-boyacense fue asiento del mayor conglomerado de indígenas antes de la llegada de los conquistadores españoles, motivo por el cual fue la región más densamente poblada del territorio colombiano durante el período colonial y asiento de la capital Bogotá. Tunja fue una ciudad de primera importancia en el período colonial pero de influencia decreciente a partir de esa época. Actualmente, no obstante ser la capital del vasto departamento de Boyacá, su población no llega a los 100.000 habitantes y desde el punto de vista económico y demográfico está siendo igualada, cuando no superada, por otras ciudades del departamento como Sogamoso y Duitama.

Los Santanderes fueron asiento de una próspera sociedad en el período colonial, con profusión de ciudades y una artesanía de importancia. Su conglomerado racial es predominantemente blanco con características propias. Dicha región población indígena. Bucaramanga, capital de Santander del Sur, es hoy la sexta ciudad del país en población, con algo más de 500.000 habitantes. Cúcuta, capital de Santander del Norte, con una población un poco menor, es la séptima ciudad del país. En ambas se desarrolla una intensa actividad económica, predominantemente industrial en la primera y comercial en la segunda.

En la zona andina de la cordillera central está ubicada la región antioqueña, asiento de un conglomerado humano con características propias. Dicha región comprende lo que durante el período de la federación, en el siglo XIX, fue el Estado Soberano de Antioquia. En la actualidad, desde el punto de vista administrativo, está dividido en los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío. Este territorio, durante el siglo XIX y los primeros decenios de este siglo, fue escenario de lo que vino en llamarse la "colonización antioqueña", uno de los fenómenos sociales de más amplia trascendencia en la vida política, social y económica del país. En el proceso de colonización antioqueña, la selva que cubría todo este amplio territorio fue derribada para dar paso a la ganadería y a la agricultura y de manera muy especial, a la producción cafetera, como que la zona de colonización es la mayor productora del grano en el país. Durante el período colonial, con excepciones como Santa Fe de Antioquia que tuvo suerte mudable y en ocasiones se convirtió en simple villorrio, la región antioqueña careció de ciudades de importancia. Con el fenómeno de la colonización y sus efectos demográficos, el grupo antioqueño pasó de constituir el 10% de la población del país en 1835, a ser el 26% en 1938, dando paso a la constitución de múltiples centros urbanos. En la actualidad, se destacan las capitales de los departamentos en que fue fraccionado el antiguo Estado: Medellín, ciudad industrial y la segunda del país, con una población aproximada de 2.000.000 de habitantes en su zona metropolitana. Manizales, Pereira y Armenia, centros cafeteros y de alguna importancia industrial los dos primeros, constituyen las típicas ciudades medias del país, con dimensiones óptimas según los manuales urbanísticos para la prestación de los servicios públicos y otros. Estas ciudades

sufren los efectos económicos adversos de las zonas en las cuales son epicentros, en la medida en que en ellas se genera una fuerte migración que en general se dirige a regiones diferentes a las de las capitales regionales. La población actual de Manizales y Pereira gira alrededor de los 300.000 habitantes y la de Armenia de los 200.000.

## II

Al momento de la conquista hispánica, tanto por su desarrollo como por su número, las poblaciones indígenas asentadas en el territorio de la actual Colombia, ocupaban un lugar intermedio entre las sociedades indígenas más desarrolladas como México y Perú cuyos habitantes se calculaban entre 25 y 50 millones para la primera y en 10 para la segunda, y las comunidades menos desarrolladas que poblaban otras zonas como la Pampa. Los 4 ó 5 millones de indígenas en que se calculaba su población al momento de la conquista, para finales del siglo XVIII estaban reducidos a 136.753, según el siguiente cálculo de Francisco Silvestre en 1789:

BLANCOS (españoles y criollos)	277.068
LIBRES (mestizos)	368.098
INDIGENAS	136.753
ESCLAVOS	44.636

Los anteriores datos nos muestran una situación interesante y peculiar: El aniquilamiento de la población indígena y el mestizaje acelerado. Lo anterior, entre otros efectos, produjo la aculturación de la población, uniformando esta dentro de unos mismos patrones (idioma, costumbres, religión, etc.). Ya para mediados del siglo XVIII, la lengua chibcha que era la hablada por el grupo más importante, había desaparecido. El mestizaje homogeneizó la población contribuyendo a superar el fenómeno que viven sociedades como la peruana, la boliviana, la guatemalteca, etc., en las que la polarización se da por cuestión racial: el blanco, el indio, el cholo. La homogeneización que produjo el mestizaje, en un contexto de fragmentación geográfica impuesta por la naturaleza, hizo que entre los factores de división social entrara a primar el aspecto regional por encima del racial o de castas.

Para medir la magnitud del aspecto geográfico como elemento disociativo basta tener en cuenta la casi inexistencia de vías de comunicación entre las regiones. Todavía hasta entrado el siglo XIX, era igualmente penoso, demorado e incluso más peligroso, un viaje desde Bogotá hasta la bosta, utilizando la única ruta posible que era el río Magdalena, que un viaje entre Europa y un puerto colombiano del Caribe. Dado el precio del transporte interior, en Cartagena y otras ciudades de la Costa Atlántica, todavía en el tercer decenio del siglo XIX se consumían harinas europeas o norteamericanas con preferencia a las producidas en la sabana de Bogotá pues eran más baratos los fletes para traerlas del exterior.<sup>5</sup>

O aún hacia 1890, era más caro llevar una mercancía de Medellín hasta Bogotá, que traer esa misma mercancía desde Liverpool hasta Medellín.<sup>6</sup> Hace sólo 30 años, no existía una carretera que comunicara el centro del país con la costa atlántica, ni existía tampoco un ferrocarril que cumpliera la misma función, motivo por el cual, hasta ese momento, la única ruta seguía siendo el río Magdalena como en el período colonial.

En las postrimerías de la colonia, podían delimitarse cuatro regiones de importancia sin contar la antioqueña que había tenido su auge en los siglos XVI y XVII. La costa atlántica cuyos principales centros poblados, llaves del comercio exterior del país, eran Cartagena y Mompox; la región caucana, asiento de la economía esclavista y de la producción de oro en las minas del Chocó y del Pacífico, en cuya principal ciudad, Popayán, moraban las familias más ricas del reino. El "reinoso" con ciudades como Santa Fe y Tunja, la primera de las cuales concentraba desde entonces el poder burocrático. Y la región de Santander, de economía manufacturera y con profusión de ciudades y villas, una de las cuales, El Socorro, podía emular en habitantes y riqueza con la capital. Nos encontramos entonces, desde el período colonial, con la situación que iba ha ser característica en el país desde el punto de vista del fenómeno urbano. Con el hecho de que la capital, asiento burocrático, tenía que competir con otras ciudades que emulaban con ella en población o en importancia económica. Es decir, que en un país de regiones económica, demográfica y culturalmente marcadas, no había un centro indiscutido. En consecuencia, el poder, por fuerza de las circunstancias, tenía que estar desconcentrado. Si por la época de la independencia Santa Fe contaba con 20.000 habitantes, Cartagena registraba 18.000 y mayor movimiento económico, además de las manifestaciones arquitectónicas que probaban su pujanza; respecto a Popayán, asiento de los poderosos del reino, los viajeros extranjeros la comparaban favorablemente con la capital.

En ausencia de un centro indiscutido, era lógico que una vez roto el lazo de dependencia con España las oligarquías regionales, que se miraban con igual poder que las otras, trataran de crear sus propios feudos puesto que a nadie tenían que reconocer como más poderoso. De allí las querrelas entre ciudades en los albores de la independencia, las ligas y confederaciones, ante la ausencia de un estado nacional.

### III

Un rápido vistazo a las formas de división territorial en las constituciones colombianas del siglo XIX, puede ser de utilidad. El Artículo 8, de la Constitución de 1821, para la Gran Colombia, dividía el territorio de la República en Departamentos, estos en Provincias, las Provincias en Cantones y estos en Parroquias. La Nueva Granada fue dividida en cuatro departamentos: Boyacá, Cauca, Cundinamarca y Magdalena. La Constitución de 1832, que fue la primera que se expidió para la entidad política que hoy es Colombia, dividía el territorio en Provincias, Cantones y Distritos Parroquiales, de acuerdo con el Artículo 150.

Igual denominación se adoptó para la división territorial por la Constitución de 1843, en el Artículo 8. La Constitución de 1853, que abrió las puertas al federalismo, en su Artículo 47, dividió el territorio nacional en Provincias y a éstas en Distritos Parroquiales. Obsérvese cómo hasta ese momento, para la entidad municipal, se seguía adoptando la antigua denominación colonial de Distrito Parroquial, lo cual era una prolongación de la situación en que se confundían funciones civiles y eclesiásticas para algunos asuntos, por las prerrogativas que respecto a la iglesia tenían los Reyes de España, según el Patronato.

Si bien la Constitución de 1853 no adoptaba explícitamente el federalismo, durante su vigencia se estableció este sistema en la medida en que a partir de 1855 se fueron creando los estados por disposición legal. Se dio entonces el caso de que coexistían una constitución centralista y los estados federales. Además, como la Constitución de 1853, en los artículos 51 y 53, facultó a las Provincias para regir su orden jurídico interno mediante constituciones provinciales, las 36 provincias existentes se dieron cada una su constitución y algunas expidieron varias. Por esta razón, en el lapso de 1853 a 1856, se dictaron 61 constituciones provinciales. Vivió pues el país, en esa época, una situación federal; Constitución para el Estado Central, Constituciones para los Estados Federales y Constituciones para las provincias: Lo anterior, por ciertos aspectos tiene sus ribetes pintorescos pero, por otra parte, nos muestra el vigor de la vida provincial y la existencia de entidades regionales de peso similar, con núcleos de población celosos de sus prerrogativas y capacitados para darse su propia legislación.<sup>7</sup>

### IV

La Constitución de 1858, expedida por un parlamento de mayoría conservadora, consagró expresamente el régimen federal. Lo anterior, desde el punto de vista político, es necesario destacarlo porque nos muestra cómo a diferencia de lo que se suele decir, las ideas federalistas no eran patrimonio de los liberales; y cómo, sobre esta forma de organización territorial estaban en ese momento de acuerdo ambos partidos tradicionales. Establecía la Constitución de ese año un nuevo nombre para el país, de acuerdo con la nueva situación: Confederación Granadina, y en su Artículo 1 hablaba de los Estados que se confederaban a perpetuidad: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander. Poco después, en 1863, se expidió una nueva constitución, en esta ocasión por una constituyente homogéneamente liberal; se llevó el federalismo a su forma extrema al establecer que los Estados eran soberanos y al darles amplísimas facultades para legislar, para tener su propia fuerza pública, al mismo tiempo que se mermaban las facultades del poder central. Para ese año, los Estados Soberanos eran nueve, puesto que en 1861 se había creado el Estado de Tolima.<sup>8</sup>

Sobre el federalismo a mediados del siglo XIX se ha discutido mucho en Colombia. Para la mayoría de quienes han abocado el tema, se trata de un simple intento de copiar situaciones como la norteamericana, llevado adelante por

hombres ingenuos. De acuerdo con esa óptica, el intento federal condujo a Colombia casi a la ruina y dio lugar a la frase que se estampó en esa época: que se trataba del "anarquismo organizado". Empero, estudios más cuidadosos y con una óptica más adecuada del poder real, nos llevarían a conclusiones diferentes. Por una parte, es necesario estudiar la situación económica de la época, lo cual nos mostraría cómo los problemas se agudizaron cuando el comercio decayó a partir de 1875, por la crisis de las exportaciones de tabaco y quina. Mientras hubo una situación boyante el sistema funcionó. Por otra parte, dentro de este sistema federal, se gestó lo que en términos modernos de desarrollo económico, podría denominarse "el despegue" de la economía antioqueña que llegó a ser la más próspera del país. En cuanto a la situación de orden público y de confrontaciones armadas, es preciso anotar que el sistema federal lo que hizo fue "descentralizar las guerras", como lo anotaba en sus Memorias el líder radical Quijano Wallis.<sup>9</sup> En efecto, durante el período, sólo hubo una guerra de tipo nacional, la de 1876, precisamente cuando las condiciones económicas se modificaron y se presentaron con todo su rigor las consecuencias de caída de las exportaciones de tabaco y quina, por motivos ajenos al centralismo o al federalismo.<sup>10</sup> En ausencia de una clase dominante homogénea, que tuviera un ámbito nacional, la mejor salida para las oligarquías regionales fue el federalismo, para evitar así una confrontación por intereses que sobrepasaban su ámbito de dominación. Dentro del federalismo se permitió a cada Estado expedir su propia legislación; en consecuencia, las oligarquías regionales, dentro de su ámbito de influencia, legislaron para apoderarse del patrimonio nacional de acuerdo con las peculiaridades regionales. Que en Antioquia, principal centro minero por aquel entonces se expidiera el más avanzado código de minas, o que en Panamá que por su posición geográfica era asiento del más desarrollado comercio se expidiera el más avanzado código en la materia, implicaba que la descentralización permitía la resolución adecuada de los asuntos. Una legislación agraria uniforme para todo el país, hubiera motivado el enfrentamiento de las diferentes oligarquías. La ausencia de ella permitió que las oligarquías regionales resolvieran en su propio beneficio el problema agrario sin confrontarse militarmente. Se obró en el sentido de que en las regiones donde hubiese bienes de la iglesia expropiables, la oligarquía del lugar se apoderase de ellos sin entrar en confrontación con las otras en donde aquellos bienes no fueran de magnitud. Que en las regiones en donde había tierras de resguardos, las oligarquías regionales, en nombre de la libertad, expidieran la legislación adecuada para apropiarse de ellas sin entrar en una confrontación nacional. Que en Antioquia, el problema agrario se resolviera a su manera por medio de la colonización, proceso en el que no estuvo exento el beneficio de los sectores oligárquicos regionales como lo están mostrando investigaciones más recientes.<sup>11</sup>

Es muy probable que la descentralización de mediados del siglo XIX, con el nombre de federalismo, haya tenido influencia decisiva para el rumbo político posterior del país y la preservación de una democracia formal, sin dictadores, en una república oligárquica. Esa descentralización de los conflictos armados, que

durante el período se manifestaban en revueltas internas dentro de los Estados más que en confrontación de tipo nacional, contribuyó a la guarda del sistema representativo formal. El peso de las regiones y el reconocimiento de ese hecho a través del sistema federal, impidieron la consolidación de un dictador. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en Colombia no ha existido un dictador que se perpetue en el poder. Quienes en el pasado siglo o en el presente lo han intentado han tenido que retirarse sin que pase más de un lustro de gobierno. El hecho de que la economía colombiana fuera diminuta y además periférica para los intereses del capitalismo mundial, la salvó de que apareciera en su historia un dictador que cumpliera funciones de agente imperial. Pero además, el hecho de que existiesen múltiples regiones de peso similar, impidió que en Colombia aconteciera lo que en otros países del continente en donde en ausencia de una clase homogénea como acá, el dictador vino a cumplir un papel unificador, como representante de intereses regionales impuestos a la fuerza. No vivió Colombia el caso de los caudillos regionales de México, o los conflictos de intereses de Argentina entre pampeños y porteños, o la profusión de dictadores andinos de Venezuela, etc.

## V

Durante el siglo XIX, el equilibrio regional fue variable en la medida en que unas zonas decaían para dar paso a la preponderancia de otras pero sin que ninguna cobrara un predominio hegemónico. Así, el Cauca que había sido una región económica de primer orden en el período colonial, comenzó a decaer a medida que se fue dando el proceso de abolición de la esclavitud, sistema en el cual se basaba su economía. Sin embargo, durante el período federal, el Cauca desde el punto de vista territorial, fue el Estado más importante. Abarcaba la mitad del territorio colombiano y se extendía desde el Golfo de Urabá en el Atlántico hasta las costas pacíficas y el río Amazonas. A mediados del siglo, la zona de los Santanderes estaba en todo su poderío pero con el desplazamiento de sus manufacturas por la competencia extranjera y con la ruina de las quinas que allí se extraían comenzó a decaer. La preponderancia pasó entonces desde finales del siglo y en la primera mitad del siglo XX, a la zona antioqueña. Esta última región conoció un inusitado auge económico producido por el desarrollo de la minería de oro, por la colonización y sus secuelas en la producción ganadera y cafetera. Los capitalistas antioqueños llegaron a dominar gran parte de la economía nacional como comerciantes y como exportadores de oro y café. En el siglo XX, en esta región, se desarrolló más que en otras la industria.

La preponderancia económica de las regiones iba acompañada de su importancia política y su decadencia implicaba la pérdida de poder a nivel nacional. Así, los tres primeros decenios de vida independiente a partir de la disolución de la Gran Colombia, están marcados por el predominio político del Cauca y en especial por el de las grandes familias de su capital Popayán. (Joaquín Mosquera sucede a Simón Bolívar; Obando ocupa la presidencia como encargado y más

204

tarde como presidente electo; Herrán vinculado al grupo payanes por su matrimonio, fue sucedido en la presidencia por su suegro Tomás Cipriano de Mosquera, hermano del expresidente Joaquín y del Arzobispo de Bogotá, y quien ocupó la presidencia de la república en cuatro ocasiones; a éste lo sucedió en ella otro Payanes, José Hilario López). A mediados del siglo y durante el período que coincide con el federalismo, 1855-1886, son los santandereanos los que dominan la vida política nacional: Aquileo Parra, etc. Con la importancia económica, la región antioqueña cobra también una importancia política que nunca antes había tenido. Durante el siglo XIX sólo dos personajes de la región habían ocupado la Presidencia y esto en una forma breve (Liborio Mejía, quien tomó el mando de las tropas en retirada ante el empuje de las de Morillo en la época de la reconquista y Juan de Dios Aranzazú quien fue Presidente encargado por unos pocos días, en el decenio de los treinta). Ya en el siglo XX, la situación varía sustancialmente. Es esta la época de predominio de los políticos antioqueños como Ministros o altos burócratas y los presidentes antioqueños vienen en cadena a partir de 1910: Carlos E. Restrepo, Marco Fidel Suárez, Pedro Nel Ospina, Mariano Ospina Pérez.

La distribución regional, sin predominio absoluto de una zona sobre las otras, queda muy bien tipificada por la situación demográfica de las ciudades. Como puede observarse en el siguiente cuadro, Bogotá era la de más población y duplicaba a la segunda ciudad que era Medellín, pero había una serie de ciudades de importancia comparativa.

	1843	1851	1870	1883
Medellín	9.118	13.755	29.765	37.237
Bogotá	40.086	29.649	40.883	
Cali	10.376	11.848	12.743	
Cartagena	10.145	9.896	8.603	
Pasto	9.688	8.136	10.049	
Socorro	10.657	15.015	16.048	
San Gil	8.888	11.528	10.038	
Soatá	8.582	9.015	13.676	
Vélez	8.142	11.178	11.267	
Barranquilla	5.651	6.114	11.598	16.982
Porcentaje en total Nacional	6.7%	6.0%	6.0%	12.

Al lado de estas ciudades, para 1870, se podían observar otras varias que tenían una población equivalente a una cuarta parte de la capitalina. Así, según el censo de ese año, en Antioquia, Sonsón contaba con 11.841 habitantes y Manizales con 10.562. En Boyacá, Chiquinquirá registraba 13.116. En el Cauca, Buga registraba 10.090, Cali 12.743, Ipiales 10.508, Palmira 12.390. Esta última al igual que Cali y Pasto sobrepasaba en población a Popayán que era la capital

del Estado, la cual contaba con 8.485. Panamá tenía 18.378 habitantes. En Santander, Bucaramanga tenía 11.255, Jesús María 14.548, Puente Nacional 11.956. Lo anterior, agregado a las tres ciudades santandereanas que registra el cuadro: Socorro, San Gil y Vélez, da un conglomerado ciudadano importante. En el Tolima, su capital Guamo, registraba 9.193 pero Ibagué la sobrepasaba con 10.246.<sup>13</sup> El país era esencialmente rural y de allí que la población de las ciudades señaladas en el cuadro sólo representase el 6% de la población del país la cual se calculaba en 3.000.000 de habitantes. Ahora bien, si sobre esta última cifra queremos medir el porcentaje que representaba la primera ciudad, Bogotá, este es del 1.3%, lo que muestra claramente que no existía un centro hegemónico.

## VI

Las reformas llevadas a cabo a mediados del siglo XIX habían dado lugar al desarrollo de una clase dominante de polifacéticos intereses en el comercio, la tierra, las minas y la banca. Esta circunstancia la adecuaba para pensar y poner en práctica proyectos políticos de tipo nacional. Al mismo tiempo, la quiebra económica en el comercio exterior servía de adecuado caldo de cultivo para que proliferaran los conflictos de orden público y para que se fortalecieran las fuerzas centrifugas que amenazaban la unidad. En estas condiciones surgió el proyecto de "la regeneración" que, en el campo de la división territorial, acudió al centralismo sin ignorar la realidad de las fuerzas regionales. El lema de Rafael Núñez había sido "centralización política y descentralización administrativa". La Constitución de 1886, que en el aspecto de la división territorial como en muchos otros es la misma que rige actualmente, consagró la abolición de los Estados Federales y substituyó a éstos por entidades administrativas llamadas departamentos.

Sin embargo, no modificó las demarcaciones del período federal, de suerte que los departamentos conservaron el mismo territorio. En el Artículo I, establecía la Constitución de aquel año que la nación colombiana se reconstituía en forma de república unitaria. El Artículo 193, disponía que en cada Departamento habría un Gobernador "que ejercería las funciones del poder ejecutivo como Agente de la Administración central"; y en el artículo siguiente disponía que los Gobernadores tendrían un período fijo de tres años. Al proceder así, lo mismo que en lo relacionado con las delimitaciones territoriales conservando las antiguas de los estados, se actuaba en un sentido de transacción y se reconocía el hecho del poder regional. El período fijo de los Gobernadores era una forma intermedia que reconocía el poder de los caudillos regionales al mismo tiempo que trataba de limitarlos.

Con la organización centralista adoptada en 1886 se unificó la legislación nacional. Los parlamentos regionales que podían expedir legislación para los Estados fueron sustituidos por las Asambleas Departamentales que, según el Artículo 183, tendrían el simple carácter de "corporación administrativa".

Dado que los departamentos, herederos de los Estados, tenían gran fuerza económica y que según el Artículo 188, a ellos correspondían "los bienes, derechos, valores y acciones" que pertenecían a los extinguidos Estados Soberanos, las funciones de las Asambleas eran muy importantes. Así, el Artículo 185, establecía que con los recursos propios de los Departamentos, las Asambleas dispondrían de cuestiones tan importantes como la instrucción, la inmigración, la colonización, lo relacionado con vías de comunicación por medio de ferrocarriles, caminos y canales navegables y lo relativo a la policía y la fiscalización de rentas y gastos.<sup>14</sup> En suma, una serie de funciones que muestran el poder económico de las entidades regionales y que luego, a medida que el proceso centralista se agudizó, llegaron a convertirse en función del poder central a través de entes como planeación nacional.

El Artículo 175 de la Constitución de 1886, dispuso que los Senadores serían elegidos por las Asambleas Departamentales; y el Artículo 38 de la Reforma Constitucional de 1910, estableció que los Magistrados de los Tribunales Superiores serían nombrados por la Corte, de ternas que elaborarían las Asambleas Departamentales. Es decir, que a estos organismos "administrativos" se les dieron atribuciones en el campo electoral y en el judicial. De allí que, hasta mediados del presente siglo, las Asambleas fueron corporaciones de importancia. Controlaban la burocracia más importante cual era la del sector de la enseñanza, antes de que fuera nacionalizada; controlaban la fuerza pública puesto que la policía no era nacional; influían decisivamente para la conformación del poder judicial en la región y para el nombramiento de los Senadores que eran los parlamentarios de más amplio período. Además, en una época en que el ferrocarril era el más importante de los medios de transporte y en que los ferrocarriles eran entidades departamentales, su control era muy importante económica, política y burocráticamente. Esto explica por qué a las Asambleas de los departamentos más ricos acudían los más importantes políticos del país, como en el caso de Antioquia, a donde se desplazaban los principales parlamentarios para participar en debates que implicaban un poder real. Así por ejemplo, el control del ferrocarril de Antioquia en los años 30 de este siglo, ventilado a través de la Asamblea Departamental, se convirtió en un asunto de primer orden puesto que esta era en ese entonces la primera empresa del país, con 3.500 trabajadores. Así mismo, la pérdida de las anteriores funciones, marca la decadencia de las Asambleas que anacrónicamente subsisten como testimonio de realidades cambiantes.

El haber conservado la división anterior con el nombre de Departamentos era también una transacción en la medida en que entre los mismos constituyentes de 1886 no había unanimidad y una fuerte tendencia era partidaria de que subsistiera la división en Estados. Entre ellos una figura de primer orden era don Sergio Arboleda, Presidente del Directorio Conservador, a quien se le impidió asistir como delegado a la Constituyente por esta razón.<sup>15</sup> Dos años después de expedirse la Constitución de 1886, el Presidente encargado Carlos Holguín, proponía reformar la Constitución con miras a "una división política más adecuada a

nuestras necesidades administrativas", la cual no se llevó a efecto por el parecer contrario de Núñez. Y en el partido de Gobierno, el conservador, el asunto regional fue una causa principalísima para la división entre históricos y nacionalistas, puesto que el fuerte conservatismo de Antioquia no se resignaba a que con el régimen centralista su próspera región quedara subordinada a intereses diferentes a los suyos.

Durante el gobierno del General Rafael Reyes (1904-1909), se intentó modificar la distribución regional del país, se crearon nuevos departamentos como Nariño, Caldas, Atlántico, Huila y Galán (Santander del Norte), pues al decir del Ministro de Gobierno "Los Departamentos en que está hoy dividida la República conservan todavía una organización política y administrativa que se acerca mucho a la de los antiguos Estados Soberanos". El Gobierno de Reyes tomó para la nación algunas rentas departamentales con lo que se fortalecía el poder central. Sin embargo, en 1910, la reforma constitucional de aquel año devolvió a los Departamentos estas rentas y declaró intangible su patrimonio. No obstante, se mantuvieron los nuevos departamentos creados.<sup>16</sup>

El tipo de organización regional del país no se modifica desde 1886, es decir desde hace casi un siglo. Continúa la misma división en Departamentos y en ellos subsisten las Asambleas pero ya prácticamente sin funciones. Las múltiples reformas constitucionales del presente siglo (1910, 1936, 1945, 1957, 1968, sin contar otras menores), se han referido a otros aspectos y han ignorado los cambios regionales. Lo único que se ha dado para modificar esta situación, es la división de antiguos departamentos. En ello han primado más la mecánica política, el clientelismo y la burocracia, que razones de peso. A partir de la conformación del Frente Nacional en 1958, y en razón de que el Plebiscito establecía la paridad entre liberales y conservadores y que cada departamento debía tener una representación parlamentaria mínima, los apetitos burocráticos crecieron y para saciarlos se procedió a dividir antiguos departamentos. Caldas, fue dividido en tres: Caldas, Risaralda y Quindío. Donde más obró la mecánica de división fue en la Costa Atlántica en donde los antiguos departamentos de Bolívar y Magdalena fueron cercenados. Así, en los años 50 surgió Córdoba, luego Sucre, Cesar, la Guajira. En esta forma el grupo de la costa con siete departamentos, tiene el mayor peso parlamentario tal como se manifiesta en la elección de mesas directivas de Senado y Cámara, y sobre todo en el lucrativo nombramiento, desde el punto de vista burocrático, de Contralor General de la República.

## VII

A partir de los años 50 del presente siglo, el país ha vivido importantes transformaciones entre las cuales se cuentan las relacionadas con la distribución de la población y los asuntos regionales. En primer término es preciso anotar que, el país pasó de rural a convertirse en una sociedad urbana. Si de acuerdo con Cepal, en 1945 la población rural representaba el 66% y la urbana el 34%, hoy se

estima que el 70% de la población colombiana es urbana. Ahora bien, dentro de esta situación de urbanización, la concentración se ha dado en las grandes ciudades. Así, la participación de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, pasó del 13.6% del total nacional, en 1951, a 20.6% en 1964 y a 24.9% en 1973. El porcentaje de población en ciudades de más de 200.000 habitantes se elevó de 20.1% en 1951 a 34% en 1973 y en ciudades de más de un millón de habitantes de 9.3% en 1951 a 19% en 1973.<sup>17</sup> En la actualidad, se estima que en las cuatro mayores ciudades del país se concentra el 40% de la población urbana.

Históricamente, durante el siglo XX, hay un núcleo de ciudades que se ha mantenido en el grupo de las 20 primeras del país por el número de habitantes y que en la actualidad cuentan cada una con más de 100.000. (Véase Cuadro No. 1).

CUADRO No. 1

MUNICIPIO	1973	1964	1951	1938	1918
BOGOTÁ	2855 (01)	1697 (01)	648 (01)	330 (01)	144 (01)
MEDELLÍN	1100 (02)	773 (02)	358 (02)	168 (02)	79 (02)
CALI	923 (03)	638 (03)	284 (03)	101 (04)	46 (05)
BARRANQUILLA	662 (04)	498 (04)	280 (04)	152 (03)	65 (03)
CARTAGENA	313 (05)	242 (05)	129 (05)	85 (06)	51 (04)
BUCARAMANGA	298 (06)	230 (06)	112 (08)	51 (11)	25 (11)
CUCUTÁ	270 (07)	175 (09)	95 (10)	57 (10)	29 (08)
MANIZALES	231 (08)	222 (07)	126 (06)	86 (05)	43 (06)
PEREIRA	210 (09)	188 (08)	115 (07)	60 (09)	25 (11)
IBAGUÉ	205 (10)	164 (10)	99 (09)	61 (08)	30 (07)
PALMIRA	181 (11)	141 (11)	81 (11)	45 (15)	27 (10)
PASTO	150 (12)	113 (14)	81 (11)	50 (13)	29 (08)
MONTERIA	149 (13)	126 (13)	77 (14)	64 (07)	23 (15)
ARMENIA	146 (14)	137 (12)	78 (13)	51 (11)	17 (18)
SANTA MARTA	129 (15)	104 (16)	47 (17)	33 (17)	18 (17)
NEIVA	121 (16)	90 (17)	50 (16)	34 (16)	25 (11)
VALLEDUPAR	110 (17)	78 (18)	26 (20)	16 (20)	N.A.
POPAYÁN	94 (18)	77 (19)	44 (18)	30 (18)	20 (16)
VILLA VICENCIO	93 (19)	48 (20)	33 (19)	24 (19)	N.A.
CIENAGA	90 (20)	113 (14)	57 (15)	47 (14)	25 (11)

TOMADO DE: Juan Hernández, *An Analysis Of the mayor regional planning policies in Colombia in recent years*. Londres, Development Planning Unit, University College of London, 1979, pág. 50. (Tesis de grado).

Aunque no figuran en el cuadro otras ciudades como Buenaventura o Barranquermeja, importante centro petrolero este último que cuenta con algo más de 100.000 habitantes. Este núcleo conforma el grupo que hace que a Colombia se le

denomine país de ciudades. Sin embargo, el desarrollo durante los tres últimos decenios ha sido muy desigual y la tendencia que puede observarse es a la concentración. Alrededor de los departamentos en que están ubicadas las cuatro principales ciudades del país, se ha dado una fuerte concentración, no sólo poblacional sino también económica. Veamos algunos indicadores al respecto.

Las cuatro grandes ciudades concentran no sólo el 40% de la población urbana sino también el 65% de la inversión bruta, el 69% de los establecimientos industriales, el 71% del empleo industrial, el 70% del valor agregado industrial, el 70.3% de la producción bruta industrial y el 72.7% de los salarios pagados en ese campo. (Véanse Cuadros Nos. 2 y 3).

CUADRO No. 2

PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA INVERSIÓN BRUTA  
CORRESPONDIENTE A LOS CUATRO PRINCIPALES  
DEPARTAMENTOS, 1960-1975

	Cundinamarca <sup>1</sup>	Antioquia	Valle	Atlántico
1960	25.5	15.3	12.7	4.0
1961	24.4	15.0	15.0	4.3
1962	20.7	13.2	13.0	4.5
1963	29.3	14.7	13.2	6.0
1964	27.3	12.0	12.9	5.0
1965	28.4	13.4	11.2	4.0
1966	25.4	15.6	13.5	4.6
1967	25.0	14.4	10.8	4.8
1968	31.0	15.1	10.4	4.7
1969	30.6	14.9	11.2	4.5
1970	31.1	16.9	11.2	3.2
1971	31.1	15.2	11.4	4.6
1972	28.7	15.7	11.4	3.8
1973	28.3	14.6	8.5	2.8
1974	30.9	16.0	10.9	3.5
1975	28.4	15.3	8.3	3.3

<sup>1</sup> Cundinamarca incluye a Bogotá, D.E.  
FUENTE: República de Colombia (1977)  
TOMADO DE: Johannes Flynn Op. Cit.

209

**CUADRO No. 3**  
**CONCENTRACION DE LA INDUSTRIA COLOMBIANA**  
**EN LAS CUATRO ZONAS METROPOLITANAS PRINCIPALES**  
1974

Zonas metropolitanas	Porcentaje del total nacional				
	Número de establecimientos	Empleo	Valor agregado	Producción bruta	Salarios pagados
Bogotá	33.6	28.7	25.4	26.2	26.8
Medellín	17.6	23.1	22.0	21.4	24.9
Cali	10.5	12.3	14.6	14.2	14.1
Barranquilla	7.8	7.8	8.4	8.5	6.9
Total parcial	69.5	71.9	70.4	70.3	72.7
Resto del país	30.5	28.1	29.6	29.7	27.3
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: González y Flórez (1976), pág. 164.  
TOMADO DE: Flyn. Op. Cit.

Sin embargo, dentro de este contexto de concentración, Bogotá ha tomado un rumbo nuevo. A diferencia de lo que aconteció históricamente, ha comenzado a cobrar un peso que si bien no es hegemónico cada vez se hace más determinante. Demográficamente su población se estima, y empleo este término porque no existen cifras confiables, en 5.000.000 de personas. Es decir, aproximadamente el 20% de la población del país. En relación con ciertos indicadores económicos como el Producto Regional Bruto, la evolución va también en el sentido de la concentración en dicha ciudad "sobre todo a expensas de la declinación de Antioquia y Valle".<sup>18</sup> Además, en la medida en que el país se estructura en una forma más centralista, las políticas económicas están cada vez más centralizadas y los llamados institutos descentralizados centralizan cada vez más sus actividades en la capital. El aumento de las actividades burocráticas en la capital y sus secuelas en el poder de decisión, contribuyen a la concentración y al mayor crecimiento de la capital.

Es de anotar que las políticas económicas de los últimos años, de un mercado liberalismo económico, han tenido sus efectos adversos sobre la industria tradicional del país que se benefició de las políticas proteccionistas del Estado. En esta medida, regiones como la de Antioquia, o más concretamente como Medellín y su área metropolitana, han sentido los efectos adversos que tienden a manifestarse en forma de expresión regional. Informes como los de la Cámara de Comercio de Medellín en los que se recopilan cifras de otros estudios que muestran la situación social en la región, tienden a reforzar esa actitud, en gran parte

justificada. Por otra parte, datos como el de que en Medellín existe la más alta tasa de desempleo del país 15.4%, comparado con 4.5% en Barranquilla, 6.3% en Bogotá y 9.6% en Cali, con una cifra de 93.000 desocupados para Medellín,<sup>19</sup> nos muestran que se está operando una nueva reubicación regional y que regiones pujantes como la de Antioquia comienzan a vivir el estancamiento.

**VIII**

En síntesis, puede decirse que:

1. Tradicionalmente Colombia ha sido un país de regiones, en lo cual influye preponderantemente la geografía.
2. Aunque la importancia de cada región cambió con el transcurso del tiempo a medida que se modificaban las circunstancias económicas y sociales, lo cierto es que nunca ha existido en el país una región con tal poder que haga que las otras se conviertan simplemente en sus satélites. Por otra parte, siempre han existido al mismo tiempo varias regiones con peso similar.
3. El proceso de mestizaje que se consolida desde el siglo XIX, contribuye a la creación de un mercado nacional, entre otras razones porque homogeniza culturalmente la fuerza de trabajo y sus hábitos de consumo. Al mismo tiempo, ese mestizaje en el ámbito de la regionalización colombiana, hace que los conflictos sociales se polaricen como fenómenos de clase o regionales y no como enfrentamientos directamente raciales.
4. La manera como fue resuelto políticamente el problema regional por los sectores dominantes, durante el siglo XIX, facilitó el funcionamiento de una democracia representativa de tipo formal. El federalismo, en un país de regiones como Colombia, descentralizó las guerras y al mismo tiempo evitó la consolidación de un dictador que por la fuerza impulsara los intereses de su región al conjunto del país.
5. La forma centralista de gobierno adoptada en la Constitución de 1886 es la que aún rige y la antigua división en departamentos, consagrada en ella, subsiste aún, a pesar de los cambios experimentados en el país en el transcurso de casi un siglo.
6. Tradicionalmente la capital colombiana, a diferencia de lo que sucede en gran número de países de América Latina, no ha concentrado un número de habitantes y un poder económico tan grande que la haga hegemónicamente excluyente con respecto a los otros centros del país. Por el contrario, en la colonia tuvo el mismo número de habitantes que otras ciudades y a partir del siglo XIX, cuando más, duplicó en habitantes a la segunda ciudad, pero en el contexto de otras muchas ciudades de importancia comparativa.
7. Colombia es un país de ciudades en la medida en que más de 20 cuentan con más de 100.000 habitantes, motivo por el cual se cita como un caso especial cercano a la situación óptima, según los manuales urbanísticos.

208 57

8. No obstante lo anterior, en los tres últimos decenios, se nota un proceso de concentración en dos sentidos:
- Dentro de la creciente urbanización que registra el país, 70% de los habitantes son urbanos, estos se concentran en las cuatro mayores ciudades que cuentan con el 40% de los habitantes y un peso similar o mayor en lo económico.
  - El ritmo de crecimiento de Bogotá, muestra una tendencia hacia la concentración, no sólo respecto a todo el país, sino también en relación con las tres ciudades que le siguen. En consecuencia, de seguir esa tendencia, Colombia comenzaría a vivir en su capital la misma concentración propia de los otros países de América Latina.

### Notas

- Freddy Santiago Molina, Plan integral de desarrollo de Barranquilla y su área metropolitana (copia a máquina).
- Jorge García García, El modelo de desarrollo y su impacto sobre la economía de la Costa Atlántica, *J Foro de la Costa Atlántica*, Santa Marta 26 al 28 de marzo de 1981, Documento final (Mimeógrafo), pág. 90.
- Cecilia López, estrategias de desarrollo social, *J Foro de la Costa Atlántica*, pág. 111.
- Sobre todos estos aspectos véase: Jaramillo Uribe Jaime. Etapas y sentido de la vida colombiana, en *Colombia hoy*, Siglo XXI, Bogotá. (Obra conjunta).
- David Bushnell. *El régimen de Santander*, Bogotá Tercer Mundo, 1966, pág. 180.
- Luis Ospina Vásquez. *Industria y protección en Colombia, 1810-1830*. Medellín, Editorial Santa Fe, 1955, pág. 283.
- El nombre de las provincias, el número de las Constituciones que se dictaron en el período y el texto de las mismas, además de un interesante prólogo, pueden verse en la obra de Carlos Restrepo Piedrahita. *Constituciones de la Primera República Liberal 1853-1856*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979, II Tomos.
- En una intervención en el Parlamento, en el año 1909, a propósito de la División Territorial, en el que expuso interesantes ideas descentralistas, Rafael Uribe Uribe, hacía este recuento de lo acontecido en el siglo XIX, respecto a la división territorial: "La Confederación de Nueva Granada, Venezuela y Ecuador, dividió la Nación en Departamentos y señaló a la Nueva Granada sólo cuatro: Boyacá, Cauca, Cundinamarca y Magdalena. La constitución de 1832, suprimió los departamentos y dejó sólo Provincias, en número de 15, aumentadas a 36 durante el régimen centralista de 1853, las Provincias fueron desapareciendo poco a poco para concentrarse en Estados, que fueron ocho primero, después de nueve con la creación del Tolima. La Constitución Centralista de 86 faltó a la lógica, conservando la división federalista y contentándose con cambiar el nombre de Estados por el de Departamentos. Enmendar ese error es lo que nos corresponde". Rafael Uribe Uribe. *La labor parlamentaria*. "Discursos". Tomo III, pág. 164. Medellín. Imprenta Departamental de Antioquia, 1980.
- José María Quijano Wallis. *Memorias autobiográficas, histórico-políticas y de carácter social*. Roma, Brottoferata, 1919, pág. 308.
- Véase: Alvaro Tirado Mejía: *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Bogotá, Colcultura, 1976, p. 11.
- Véase Roger Brewi, *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*. Bogotá, Banco de la República, 1977.
- Jorge Orlando Melo. "La evolución económica de Colombia, 1830-1900, en *Manual de historia de Colombia*. Bogotá, Colcultura, 1979, pág. 142.

13. Datos tomados de: *Geografía General, Física y Política de los Estados Unidos de Colombia y geografía particular de la ciudad de Bogotá*, Felipe Pérez, Bogotá, Imprenta Echeverría Hermanos, 1883, págs. 423 y ss.

14. Textualmente decía el Artículo 185: "Corresponde a las Asambleas dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas, y con los recursos propios del departamento, la instrucción primaria y la beneficencia, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la inmigración, la importación de capitales extranjeros, colonización de tierras pertenecientes al departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento, la canalización de rentas y gastos de los distritos, y cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno".

15. Sobre estos asuntos véase: Alfonso López Michelsen *Prólogo* al libro de Carlos Restrepo Piedrahita, 25 años de evolución política constitucional 1950-1975, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976, págs. XXXIII y ss.

16. Véase al respecto el trabajo de Fernán E. González G., en el cual se encuentra una interesante síntesis sobre la evolución del problema regional en Colombia: *Constituyente / Consolidación del Estado Nacional*. Controversia. Nos. 59-60, Bogotá, Cinep, 1977.

17. Revista de Planeación y Desarrollo, volumen IX, No. 3, octubre-diciembre de 1977, pág. 17.

18. Johannes Flynn. "Tendencias de la Urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia", en Revista Cámara de Comercio de Bogotá, No. 36, septiembre de 1979, pág. 61.

19. Véase: "Un informe acerca del desarrollo regional antioqueño vinculado a los problemas del desempleo en Medellín". Cámara de Comercio de Medellín, 1980. Y un ensayo acerca de la génesis del subempleo y algunas consideraciones referentes al desempleo en Medellín, Cámara de Comercio, 1981.

## 11 CAPITULO IV Descentralización y Centralismo

### La Descentralización

El moderno concepto de descentralización procede de Francia y fue acuñado por Fayol, un ingeniero de ferrocarriles que trató de desarrollar para el Estado, una estrategia administrativa de programación que se estaba ensayando en la empresa privada. Los interrogantes sobre las formas de dividir el poder político, no sólo por funciones como lo propusieron Locke y Montesquieu, sino también en el espacio, estaban en la base de las preocupaciones de lo que luego se denominó la descentralización. En el mundo moderno, la concepción republicana liberal, se preocupó desde un comienzo por una distribución territorial que diera base a las instituciones. En la medida en que la fuente del poder en el sistema democrático radica en el pueblo y que éste tenía que manifestar su voluntad electoral, las entidades territoriales vinieron a ser el centro de dos tipos de funciones: servir de sedes a los gobiernos locales y ejes de la administración, a la vez que convertirse en circunscripciones electorales. El modelo francés, napoleónico, se preocupó fundamentalmente por el aspecto administrativo. El sistema norteamericano, dado su origen, tuvo como centro de su problemática la mecánica distributiva de la soberanía entre las diferentes unidades federadas.

La descentralización puede mirarse bajo muchos aspectos. Como traspaso de competencias del poder central hacia las comunidades locales; como radicación de competencias de carácter administrativo en manos de las autoridades regionales o locales; como gestión autónoma de los intereses locales. Ha sido definida como "una repartición de poderes entre el Estado y las colectividades, según modalidades variables que siguen las tradiciones históricas de cada país".<sup>2</sup> La descentralización se diferencia de la desconcentración. Algunos entienden que esta última se presenta cuando "el Estado no reparte sino que se acerca a los ciudadanos instalando en el lugar servicios especiales dotados de cierta autonomía".<sup>3</sup> En el caso específicamente colombiano, "La descentralización se diferencia de la desconcentración en que mientras aquella implica traslado de competencias del poder central hacia entidades locales, ésta implica el traslado de competencias con sus propios agentes localizados en las entidades territoriales

derivadas".<sup>4</sup> La doctrina francesa, prácticamente equipara la desconcentración con la delegación y hace un contraste fundamental entre este concepto y el de descentralización.<sup>5</sup>

Desde el punto de vista jurídico, Jaime Vidal Perdomo destaca los siguientes elementos necesarios en el concepto de descentralización: existencia de necesidades locales, personería jurídica reconocida a las entidades locales, autoridades locales, y control de tutela por parte del poder central.<sup>6</sup> Para Augusto Hernández Becerra, la descentralización presupone una repartición de competencia, pero no equivale a ésta, y la capacidad jurídica de los órganos descentralizados comprende, entre otros, los siguientes aspectos: 1) *Personería*: que le otorga el privilegio de disponer de voluntad y capacidad de actuar. 2) *Administración propia*, lo cual implica: a) que necesitan valerse de un representante legal para actuar puesto que las personas jurídicas son incapaces relativos; b) controles que hacen variar la autonomía de los órganos de acuerdo con la naturaleza de los controles. Estos pueden ser jerárquicos, de tutela, fiscal, político; c) cierto grado de descentralización. Así, los organismos son descentralizados de primer grado cuando los crea directamente el Estado, de segundo, cuando los crean uno o varios órganos descentralizados de primer grado, y así sucesivamente. La autonomía aumenta con la distancia respecto del centro. 3) *Patrimonio propio*, que puede proceder de recursos recaudados directamente, o recibidos del Estado, o producidos por actividades adelantadas por el mismo organismo, o ser adquiridos por otros mecanismos.<sup>7</sup>

El asunto de la descentralización comprende múltiples aspectos: jurídicos, económicos, históricos, sociológicos, administrativos, y fundamentalmente políticos. Por esa razón, es preciso desechar el esquema con que frecuentemente se ha abordado el problema como un asunto eminentemente técnico reduciéndolo al círculo cerrado de los especialistas en alguna rama. Unas veces de los juristas, debido a sus aspectos constitucionales y legales.<sup>8</sup> Otras, a los funcionarios de planeación para que en recinto cerrado, y a partir de sus cuadros y cifras, se produzcan los organigramas. El problema de la descentralización no es neutro y su resolución pasa necesaria y fundamentalmente por las instancias políticas debido a los intereses que toca, los cuales, como en todas las ocasiones de privilegio, no van a estar conformes con una modificación del statu-quo que les beneficia.

Otro error que se ha cometido es creer que el tratamiento de los asuntos regionales y locales puede hacerse parcialmente, aislando los diferentes niveles administrativos y procediendo con algunos de ellos sin contar con la transformación coetánea de los otros. Creer que los problemas del municipio tienen solución propia y pueden arreglarse sin abocar al mismo tiempo los departamentales y a su vez creer que éstos son autónomos respecto a la problemática nacional. Es muy difícil, si no imposible, solucionar los problemas locales, del municipio o de la región, si simultáneamente no se revisan las estructuras departamentales y de la nación. La resolución del centralismo implica una posición global. Muchos programas descentralistas han fracasado porque se han ocupado únicamente del

plano nacional. En este sentido, Jaime Castro se preguntaba sobre qué sentido podría tener, por ejemplo, una modificación de funciones en el Instituto de Construcciones Escolares, o en Caminos Vecinales, organismos nacionales que prestan servicios locales, si al mismo tiempo no se reestructura el Municipio para que esas entidades encuentren un interlocutor válido y una contraparte adecuada para la coordinación de los programas.<sup>9</sup> En general, los intentos descentralizados han buscado mejorar la administración, racionalizándola y desconcentrándola, más bien que desarrollar una verdadera descentralización que implique un desplazamiento del centro de toma de decisiones.

La necesidad de desarrollar una política descentralista podrá deducirse cuando veamos el cuadro de creciente centralismo y lo ineficaz y desueto de las instituciones que entre nosotros regulan el fenómeno. En cuanto al orden general, de carácter doctrinal, puede afirmarse que la descentralización constituye el corolario de la democracia. La descentralización territorial está ligada a la concepción democrática liberal, pues permite asegurar la existencia de libertades locales que hagan contrapeso a los crecientes poderes del Estado. Desarrolla la democracia local y permite la participación y el control del ciudadano sobre los entes que regulan su vida política y cívica inmediata. Puede observarse la relación entre el carácter de un régimen político y el centralismo o la descentralización. Mientras que un sistema autoritario combate la descentralización, los progresos de la democracia liberal siempre han estado ligados a la descentralización. Cada vez que la democracia ha sido cuestionada como durante el régimen de Vichy en Francia, el fascista en Italia, el nazi en Alemania o el franquista en España, la descentralización ha sido combatida y despojada de todo contenido positivo. En ese sentido no es casual que la descentralización trate de concebirse por algunos como un asunto técnico, que despoja de las decisiones a la voluntad popular y los deja en manos de expertos de profesión. Sin negar sus elementos técnicos, no puede ser de recibo la opinión de que el asunto se reduzca a ellos y que por lo tanto su solución deba quedar en manos de los funcionarios de profesión. Pues, aparte de que el argumento no es sólido, al final no solamente condenaría la manera de resolver la descentralización sino toda forma de democracia.

## El Centralismo

Durante el período radical, los liberales tuvieron como motivo fundamental de la descentralización robustecer la iniciativa local como requisito necesario para el avance económico, en un país desarticulado y sin suficientes vías de comunicación.<sup>10</sup> Bajo el lema de centralización política y descentralización administrativa, los gobiernos de la "Regeneración" adelantaron una política centralizada en ambos aspectos. La Constitución de 1886 en lo político, si es que esta instancia puede separarse de las otras sin que lo administrativo sea político, centralizó la legislación, las elecciones, la milicia, la capacidad impositiva, la emisión de moneda y estableció una sola Constitución para todo el país. En lo administrativo, los municipios contarían con sus propias autoridades; los

Alcaldes serían nombrados por el Gobernador, el cual a su vez sería designado por el Presidente. Se crearon corporaciones departamentales y municipales (Asambleas y Concejos) con carácter administrativo y con representación popular. "Se despojó a las regiones de aquellas facultades que les daban palpable poder local (electoral, normativo, económico, militar, judicial, administrativo), para concentrarlas en manos del gobierno nacional".<sup>11</sup>

A partir de allí, en virtud de la organización constitucional, por razones inherentes al crecimiento del Estado y de los servicios públicos y por otras a las que nos referiremos, el país ha derivado hacia un sistema asfixiantemente centralista que agobia a los entes menores y a las provincias, impide un mejor manejo y aleja al ciudadano de la gestión pública y su control, con grave detrimento de los principios democráticos que por lo menos nominalmente inspiran nuestro sistema.

Podría elaborarse un inmenso católogo en el que se recogieran las funciones que tuvieron los Departamentos y los Municipios y luego perdieron, y las trabas para la gestión pública manifestadas en múltiples e innecesarias instancias. Por vía de ejemplo recordemos: La Policía municipal se nacionalizó a finales de los años 40. La educación lo fue paulatinamente durante un proceso iniciado en el Frente Nacional y que culminó con una ley de 1975. La salud corrió igual suerte. El Instituto de Crédito Territorial, que había sido creado en la administración Santos como un fondo para financiar planes de vivienda en los municipios y en los centros del país, se volvió un instituto descentralizado más. Los gobiernos municipales perdieron el manejo del catastro (hoy solo lo tienen Bogotá, Medellín y Cali). La fijación de las rutas de los buses urbanos la tiene el Instituto Nacional de Transporte, que desde Bogotá dispone lo referente a líneas barriales en cualquier ciudad (con excepción de Bogotá y Medellín), sin que el propio Alcalde o su Concejo puedan disponer en aspecto tan fundamental para la ciudad y su población.<sup>12</sup> Como en varias ocasiones se ha destacado, los llamados Institutos descentralizados han concentrado una serie de atribuciones propias de los municipios que han perdido competencias y se ha llegado a la paradoja de que un Instituto que lleva el nombre de "Caminos vecinales" y opera desde Bogotá, es el que construye las vías de penetración incluyendo los caminos de herradura.<sup>13</sup> A pesar de las disposiciones constitucionales y legales, los Departamentos y los Municipios no son tenidos en cuenta ni consultados cuando se trata de los grandes planes. Una encuesta de ANIF mostró cómo en la preparación del Plan de Integración Nacional, PIN, ninguno de los Departamentos o Municipios fue consultado.<sup>14</sup> En su campaña presidencial, Belisario Betancur denunciaba la circunstancia de que "hasta la simple personería de una acción comunal tiene que ser reconocida por el Ministerio de Gobierno en Bogotá".<sup>15</sup> Todo préstamo a los Municipios requiere previa autorización del Ministerio de Hacienda y concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación, más otros numerosos trámites. Según la publicación de ANIF, "Financiamiento del Desarrollo Urbano", un préstamo municipal debe tramitarse ante 103 funcionarios oficiales, lo cual toma algo más de 270 días.<sup>16</sup>

El fortalecimiento de las funciones del Estado central ha corrido parejo con la pérdida de funciones de los entes regionales, departamentales y municipales. Entre otras, hay tres circunstancias que han contribuido notoriamente a que se dé esa situación: la necesidad de proveer una infraestructura física en notorio aumento, los crecientes mecanismos de intervención y de regulación de la economía, y el aumento del gasto público social y de los servicios. Una somera revisión de cifras muestra cómo la importancia fiscal de las finanzas regionales ha ido decreciendo desde los años 20 hasta nuestros días. "Los tributos de los departamentos y municipios equivalían a un 54% de los impuestos nacionales en 1929, 50% en 1945, 36% en 1967 y sólo 18% en 1978".<sup>17</sup> Y según Jaime Castro, de cada peso que hoy tributan por cualquier concepto los colombianos, entre el 65% y el 80% (de acuerdo con la metodología que se siga) va a las arcas de la Nación, cuando hace 40 ó 50 años el ingreso público entre la Nación, el Departamento y el Municipio se repartía por terceras partes.<sup>18</sup>

Durante el presente siglo, se ha desarrollado un proceso consistente en que muchas de las prerrogativas que tenían los antiguos Estados soberanos han pasado a la Nación mientras que las obligaciones han permanecido a cargo de los departamentos. Hoy en día, los Departamentos son responsables de muchos servicios sin contar con los medios para prestarlos. Esta absorción se ha dado fundamentalmente a través de las llamadas nacionalizaciones (policía, educación, salud, etc.). La Reforma Constitucional de 1968, trató de ampliar la autonomía administrativa y territorial de los Departamentos y Municipios pero al mismo tiempo fortaleció la centralización al establecer que los Departamentos deberían obrar sujetos a planes de desarrollo económico y social, articulados con los planes y programas nacionales.<sup>19</sup> Otro elemento que ha incidido en la centralización es la financiación de ciertos sectores, especialmente servicios públicos, por entidades y agencias de capital extranjero. Dada la reserva que se tiene frente a los Municipios o los Departamentos, muchas veces las entidades extranjeras exigen la creación de entes autónomos para otorgar los créditos. Con esto, el poder ejecutivo central se ha fortalecido notoriamente en la medida en que en sus manos está el nombramiento de los gerentes y las juntas directivas, con lo cual se centraliza la toma de decisiones. Casi la totalidad de los servicios que antes prestaban los Municipios han sido transferidos a esas entidades autónomas. Esta situación se hace cada vez más patente en la medida en que, en gran parte, los últimos planes de desarrollo descansan en préstamos internacionales. Las agencias internacionales obligan al Estado central a ser el garante y a que sean institutos centrales los que controlen la ejecución de las obras financiadas.<sup>20</sup>

## Diversas entidades territoriales en Colombia

La Constitución Nacional establece:

**Artículo 3.** "Son entidades territoriales de la República los departamentos, las intencencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, en que se dividen aquellos y éstas".

El Artículo 199 define a Bogotá como Distrito Especial y con respecto a los Municipios, en la Reforma Constitucional de 1968, se estableció, Artículo 198: "Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas". La ley que dio desarrollo a este precepto constitucional sobre áreas metropolitanas fue la ley 61 de 1978 que dio facultades extraordinarias al Presidente de la República y con base en ellas expidió el Decreto 3104 de 1979.

El mismo Artículo 198 dispone lo siguiente sobre asociaciones de municipios: "La ley establecerá las condiciones y normas bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las asambleas, a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requiera". La ley 1 de 1975, desarrolló este precepto constitucional.

Artículo 7. "Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la administración de justicia, la planificación y el desarrollo económico y social podrán no coincidir con la división general". Con base en esta disposición funcionan las Corporaciones Autónomas Regionales.

El concepto de Región, sin que haya sido precisado, actúa en nuestra Constitución. Así: Artículo 80. "Habrá un Plan Nacional de Desarrollo Económico y social... que comprenderá una parte general en la cual se señalarán... las inversiones para impulsar el desarrollo regional...".

Artículo 118, ordinal 3. Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso: [3] "presentar al Congreso el proyecto de plan nacional de desarrollo económico y social... entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país".

Artículo 182: "Los departamentos... ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional...". Artículo 187, ordinal 2: "Los planes y programas departamentales "se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales".

Artículo 207, inciso 2: "Las partidas para el desarrollo regional sólo podrán aprobarse después de debate público en las comisiones de presupuesto y en las sesiones plenarias".

Sobre las Entidades descentralizadas, el Artículo 187, 6, dispone en el orden departamental, que las asambleas tienen competencia para "Crear, a iniciativa

del gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales conforme a las normas que determine la ley".<sup>21</sup>

Con base en las disposiciones citadas y en otras que se anotarán, trataremos, desde una óptica amplia, el Departamento y las asociaciones de departamentos, el Municipio, incluyendo en él el problema de las ciudades, el Distrito Especial, las Áreas metropolitanas, las Asociaciones de municipios, la elección popular de Alcaldes, la Región en una dimensión mayor que los departamentos y en la acepción de provincia, término desaparecido con la Reforma Constitucional de 1955, o bajo las nuevas experiencias como la que se desarrolla en el Departamento de Antioquia con el nombre de Caser, las Corporaciones regionales de desarrollo.

#### Notas

1. Luis Ricardo Paredes, "Algunos problemas legales urbanos frente a la descentralización administrativa", en *Descentralización Administrativa en Colombia*, Seminario realizado en la Cámara de Comercio de Bogotá, 4-5 de diciembre de 1980, Fescol-Cider.
2. La décentralisation, Cahiers Français, No. 204, pág. 3.
3. *Ibid.*
4. Manuel José Cárdenas, *Reforma del Régimen Departamental y Municipal*, Bogotá, Populibro No. 63, 1978, pág. 43.
5. Véase: Augusto Hernández Becerra, *Estado y Territorio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pág. 43.
6. Jaime Vidal Perdomo, *Derecho Administrativo*, Universidad de los Andes, 1975, pág. 36.
7. Augusto Hernández Becerra, Op. cit., págs. 41-42.
8. Obsérvese un hecho ilustrativo: Con motivo de la propuesta de reforma constitucional sobre el asunto de la descentralización, presentada por el doctor Alfonso López Michelsen durante su presidencia, quizá se dio el debate más amplio sobre el tema en los últimos tiempos. Sin embargo, al observar la vasta producción de aquella época, se puede ver que el centro del debate estuvo ubicado en el aspecto jurídico, especialmente el procedimental, sobre si era adecuada o no la vía propuesta para reformar la Constitución por medio de una Asamblea Constituyente.
9. Véase: Jaime Castro, "La descentralización y el sistema político", en *Descentralización Administrativa en Colombia*, Seminario realizado en la Cámara de Comercio de Bogotá, 4-5 de diciembre de 1980, Fescol-Cider.
10. En un interesante estudio histórico sobre el problema fiscal, José Antonio Ocampo, en contra de toda una corriente que por cierto tiempo y especialmente a partir de Liévano Aguirre se puso de moda, reivindica algunos aspectos económicos del período federal. Al respecto dice: "En términos fiscales, el federalismo fue un éxito rotundo. Con rentas cedidas que se calculaban entre \$400.000 y \$500.000, los recaudos de las entidades seccionales llegaron a \$1.250.000 en 1858, y aunque disminuyeron en los años siguientes como resultado de la crisis económica de 1858-69, en la década del setenta se sobrepararon los niveles anteriores, hasta llegar a un máximo de \$3.5 millones oro a finales del período federal... Esto fue posible, ya que el período federal fue también el de mayor crecimiento de la economía colombiana en el siglo XIX". José Antonio Ocampo, "Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana", *Revista Antioqueña de Economía*, No. 5, Primer Trimestre de 1982, Cámara de Comercio de Medellín, págs. 56 y 57.
11. Augusto Hernández Becerra, Op. cit., pág. 75.
12. Véase: Rodrigo Escobar Navia, intervención en el "Foro sobre Problemas de las grandes ciudades en Colombia", de la Corporación Foro Regional, en Medellín, junio de 1981.

13. "El Manual de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, 1978", que presenta de manera esquemática la historia y funciones de las 146 entidades que en julio de ese año integraban la administración nacional, muestra cómo las autoridades centrales han venido haciendo cargo de una serie de funciones y servicios que por su naturaleza, por su definición, por sus alcances mismos, son de carácter eminentemente local, o a lo sumo de tipo provincial. Veamos algunos ejemplos:

- El Instituto Colombiano de Construcciones Escolares —ICCE— se encarga de construir, dotar y mantener locales para el servicio educativo.
  - El Instituto Nacional de Salud —INAS— tiene entre sus funciones la de dotar de agua potable y adecuada disposición de excretas a las comunidades rurales y a las urbanas menores de 5.000 habitantes.
  - El Instituto Nacional de Fomento Municipal —INSFOPAL— atiende directamente, en buen número de municipios, a la construcción de las obras que requieren los servicios de acueducto, alcantarillado, matadero, plaza de mercado y aseo; también en forma directa se encarga de su administración. Cuando lo hace por conducto de los que la ley llama "Organismos ejecutores", el Instituto se reserva la mayoría de la Junta Directiva y el nombramiento de su Gerente y ejerce tales poderes de control que los citados organismos bien pueden considerarse como filiales de Insfopal y en ningún caso como entidades regionales o locales.
  - El Fondo Nacional de Caminos Vecinales, conforme a la ley, se encarga de la construcción, el mejoramiento y la conservación de caminos vecinales y regionales.
  - El Instituto de Crédito Territorial —ICT—, tiene como funciones principales ejecutar planes de vivienda urbana para sectores de empleados y obreros de escasos recursos, urbanizar terrenos, erradicar tugurios, construir ciudades vecinales con sus respectivos servicios comunales, etc."
- Jaime Castro, "La cuestión regional y las políticas de descentralización en Colombia, en Enfoques Colombianos, No. 13, Fundación Friedrich Naumann, Serie Monografías, Bogotá, 1980, pág. 56.
14. Francisco Uribe Echavarría, "Algunas consideraciones sobre la elección popular de Alcaldes", Bogotá, Universidad de los Andes, CIDER, septiembre de 1981, pág. 23. Mimeo.
15. Belisario Betancur, "Autonomía regional y descentralización", exposición en el Concejo de Medellín, enero 20 de 1982.
16. Arvids Kaivin, Creación de organismos departamentales de asistencia financiera y técnica a los Municipios y Departamentos en Colombia, Bogotá, agosto de 1976.
17. José Antonio Ocampo, Op. cit., pág. 59.
18. Jaime Castro, "Descentralización y sistema político", en *Descentralización Administrativa en Colombia*, Seminario de la Cámara de Comercio de Bogotá, 4 y 5 de diciembre de 1980.
19. Sobre los aspectos descentralizadores de la Reforma Constitucional de 1988, Jaime Vidal Perdomo manifiesta: "Además del robustecimiento de las atribuciones de los gobernadores en la medida en que se les reservó la iniciativa para decisiones que deben ser aprobadas por las asambleas, la enmienda constitucional de 1968 introdujo como principales cambios los siguientes:
- "Tutela departamental sobre municipios; concepto de planificación para el desarrollo regional; distribución de servicios entre la nación, los departamentos y municipios, que debe hacer la ley; situado fiscal para el traslado legal de fondos nacionales a los departamentos y municipios; autorización a las asambleas para la creación de entidades descentralizadas por servicios (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta).
  - "En cuanto al orden municipal, la reforma de 1968 fue fecunda en el sentido de aportar nuevas formas de organización municipal, como las de las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales". Universidad Externado de Colombia, 1981, pág. 24.
20. Camila Botero, "Síntesis histórica del centralismo en Colombia", en Seminario sobre objetivos y estrategias de la descentralización en Colombia, Cámara de Comercio de Bogotá, octubre de 1982, Fescol-Cider, pág. 18.

21. Sobre las entidades descentralizadas dice el informe de finanzas intergubernamentales en Colombia: informe de la misión Wiesner-Bird: "En Colombia, actualmente la ley distingue tres clases de entidades descentralizadas: los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía (capital) mixta (el conjunto de las cuales se denomina en adelante EMPES). Legalmente, se distinguen de los departamentos o dependencias de la administración pública en razón de que poseen personería jurídica y patrimonio propios, lo cual les confiere cierto grado de autonomía". Los decretos 1050 de 1968 y 3130 de 1969, establecieron que el sector descentralizado comprendía los tipos de organizaciones anotadas.

## CAPITULO V

### Entidades territoriales

#### Los Departamentos

Al comparar la atención que la Constitución nacional brinda al Departamento, en contraste con el Municipio, se puede deducir que es la organización departamental y no la municipal la base del aparato territorial de Estado. El título XVIII de la Constitución lleva este nombre "De la Administración Departamental y Municipal". Los artículos relacionados con el Departamento son los siguientes:

1. Artículo 5, que reglamenta la creación de nuevos Departamentos.
2. Artículo 182, que fija las características y los fines del Departamento, otorgando a éstos independencia para la administración de los asuntos seccionales y encomendándoles ejercer tutela sobre los municipios para "planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios".
3. Artículos 183 y 184 que fijan el patrimonio departamental.
4. Artículos 185, 187, 191; versan sobre las Asambleas departamentales.
5. Artículo 190, sobre la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos.
6. Artículo 182, que pone en cabeza de los Departamentos el manejo práctico del situado fiscal.

Como es obvio, el tratamiento constitucional para los diferentes departamentos es el mismo. Sin embargo, en la realidad existen profundas diferencias entre unos y otros en cuanto a sus capacidades económicas, rentas, ingresos, población, niveles de educación, salud, etc. Situándonos en los casos extremos, encontramos según los datos del Plan de Integración Nacional (PIN), que mientras Antioquia tiene una participación del 13.5% en el producto interno bruto, Chocó sólo participa con el 0.2%.<sup>2</sup> Respecto al aporte al PIB, como en muchos otros campos, existe una gran concentración en unos pocos Departamentos que, por los demás, son los más urbanizados y en donde están asentadas las más grandes ciudades del país. Así, entre Bogotá (21.4%), Antioquia (13.5%), Valle (11.8%) y Atlántico (5.6%), suman un aporte del 52.3%. Si a éstos agregamos Cundinamarca (5.1%), Santander (5.1%), Bolívar (4.1%) y Tolima (4.0%), tendremos que este

La concentración en unos pocos Departamentos se da también en lo referente a los recursos de crédito externo e interno, los cuales en 1973, en un 80% eran captados por la Nación, mientras los Departamentos y los Municipios sólo obtenían el 20%. Ahora bien, de ese 20%, cerca del 60% fue captado por los tres Departamentos mayores (Cundinamarca, Antioquia y Valle) y sus respectivas ciudades capitales. Es decir, que sólo quedaba un 8% del total de recursos de crédito para distribuir entre los 19 Departamentos restantes, 10 Intendencias y Comisarias, y cerca de 940 Municipios.<sup>3</sup>

Con tales condiciones de disparidad en lo económico, en los ingresos y en los servicios, como lo ejemplifica profusamente el informe Wiesner-Bird, la igualdad jurídica del término Departamento, no hace más que encubrir profundas diferencias. No es casual que en un Departamento como Antioquia, por ejemplo, pueda tener una administración más elaborada, con un departamento de planeación, secretarías, etc., a la par que los más pobres no tienen recursos para pagar personal técnico y una mediana administración. Por lo demás, esta situación de diferencias dentro de la igualdad formal, debe ser causa de meditación cuando se trate de buscar soluciones que, sin terminar con los Departamentos, permitan dar paso a conceptos más modernos y funcionales como el de región, tal como se está haciendo en casi todas partes en la sociedad moderna. Una de las críticas más válidas que se hacen a la situación actual de los departamentos es que se han convertido en entidades meramente burocráticas destinadas a administrar una nómina que sustenta el clientelismo. Las partidas para inversión son mínimas a la par que los gastos de funcionamiento consumen la mayoría de los ingresos, y esto en una progresión que ha ido aumentando. Así, mientras en 1961 los departamentos destinaban 69.9% a gastos de funcionamiento y 30.1% a inversión, en 1975 los gastos de funcionamiento ya iban en un 84.4% y los de inversión habían disminuido aun más hasta llegar a sólo 15.6%.<sup>6</sup> En cuanto a la parte que destinan a la inversión social, pueden hacerlo gracias a las transferencias que proceden de la Nación.

Los ingresos tributarios propios de los Departamentos han disminuido mientras que han aumentado considerablemente los aportes de la Nación. Según el informe Wiesner-Bird, en 1967 los ingresos tributarios representaban casi el 50%, en 1978 pasaron a ser sólo el 27.2%. En el mismo período, los aportes de la Nación pasaron de 19.3% a 38%. Esto último como resultado de la cesión del impuesto a las ventas y del situado fiscal, especialmente a partir de 1974.<sup>7</sup> La mayor cantidad de los empleados departamentales laboran en el ramo de la educación, hasta el punto de que en Antioquia estos equivalen al 72% de los empleados del Departamento.<sup>8</sup> Ahora bien, la mayor parte del déficit del sector descentralizado en el orden departamental (educación y salud) se financia con transferencias de la Nación. Y como lo dice el Informe Wiesner-Bird, "debe cuestionarse la inclusión de los FER y SSS (servicios seccionales de salud) dentro del nivel departamental ya que la responsabilidad de su financiación y de su administración depende en buena parte de la Nación".<sup>9</sup> Respecto a los FER, el actual gobierno ha manifestado la intención de suprimirlos. Según declaraciones

grupo de cuatro departamentos aporta el 18.3%, lo cual sumado al grupo anterior da un aporte de 70%. El resto, 29.3%, queda como aporte de los otros Departamentos, más las Intendencias y Comisarias.<sup>3</sup>

En el orden de los ingresos, las diferencias entre los Departamentos son, también, sumamente grandes hasta el punto de que como lo señala el informe Wiesner-Bird, "los ingresos por habitante de los departamentos más pobres son menos de la mitad de aquellos que se registran en los Departamentos más ricos".<sup>4</sup>

El siguiente es el cuadro sobre "Disparidad en el Ingreso Regional", tomado del informe Wiesner-Bird, Capítulo VII, Cuadro VII-1.

	Cuentas Regionales <sup>4</sup>			
	1965 <sup>2</sup>	1973 <sup>3</sup>	1965	1973
Antioquia	105	103	97	100
Atlántico	123	126	121	122
Bogotá, D.E.	200	181	176	164
Bolívar	97	89	100	103
Boyacá	75	60	66	63
Caldas	95	102	91	79
Cauca	—	55	53	51
Cesar	—	95	134	101
Córdoba	60	70	73	75
Cundinamarca	46	64	87	91
Chocó	46	44	26	24
Guajira	—	116	100	86
Huila	59	74	83	72
Magdalena	95	86	99	78
Meta	—	91	127	120
Nariño	24	45	52	47
Norte de Santander	57	72	88	65
Santander	73	77	103	95
Sucre	—	75	69	82
Tolima	72	81	86	87
Valle	129	108	127	117
Colombia <sup>1</sup>	100	100	100	100

FUENTES:

- Número Índices de ingreso per-cápita (Colombia = 100).
- Urrutia, M., y Berry, A., La Distribución del Ingreso en Colombia, La Carreta, agosto de 1975.
- Calculado con base en una muestra del 4% del Censo de la Población de 1973, por Fields, G., y Schultz, T.P., "Sources of Income Variation in Colombia: Personal and Regional Effects", Economic Development and Cultural Change, mayo de 1980.
- Información de PIB per-cápita de Cuentas Regionales de Colombia, 1960-1975, DNP, 1977.

que concedió el Ministro de Educación: "Cuando entre a operar el sistema Nacional de Educación, los dineros llegarán directamente de la Tesorería Nacional a la de Antioquia, sin necesidad de pasar por los FER, pues esto únicamente ha causado conflictos y retrasos".<sup>10</sup> El hecho de que los Departamentos deban destinar una gran cantidad del presupuesto o funcionamiento se explica, entre otras muchas razones, porque buena parte de sus ingresos deben estar dirigidos al pago de maestros y personal médico. Mientras sólo el 4% de los gastos de la Nación van a esos rubros, los Departamentos gastan el 39% en ellos.<sup>11</sup> Los únicos impuestos importantes de los departamentos son los de consumo a la cerveza, al tabaco y a los licores. Además son los únicos que aumentan. Mientras que, entre 1967 y 1979, los ingresos por licores crecieron a una tasa promedio anual de 22%, los de cerveza al 20%, y los de tabaco al 18%, el remanente, es decir los otros, sólo crecieron al 12%.<sup>12</sup> Las licoreras son de propiedad de los Departamentos. En cuanto a los impuestos por cerveza y cigarrillos, tienen la peculiaridad de que son recaudados privadamente por las fábricas. Esto ha dado lugar a que "actualmente dos empresas privadas, Coltabaco y Bavaria, recaudan y administran cerca de la mitad de los impuestos departamentales".<sup>13</sup> De suerte que, si por razón de las fallas administrativas que se han anotado en algunas licoreras, éstas pasaran a manos de particulares, prácticamente el destino tributario de los Departamentos quedaría en manos privadas realizando así el deseo de algunos: la privatización del Estado.

### *Asociaciones de Departamentos*

Son agrupaciones espontáneas de carácter regional, que el Gobierno nacional apoya a través de convenios de cooperación técnica internacional y programas conjuntos. Hasta el presente no han alcanzado a cumplir una tarea de planificación regional y en la práctica han obrado más como grupos de presión. Tres asociaciones: SIPUR, IDOC, ADIOR prácticamente tienen cubierto el país. En el caso del SIPUR es muy probable que se transforme en una o varias Corporaciones Regionales de Desarrollo que estarían en posibilidad jurídica e institucional de cumplir una más adecuada prestación de servicios regionales.

### **El Municipio**

Es el título XVIII de la Constitución el que regula la vida municipal al igual que la departamental. Las disposiciones constitucionales básicas sobre el Municipio son las siguientes:

Artículo 196, que define los Concejos municipales.

Artículo 197, precisa en ocho ordinales las funciones de los Concejos.

Artículo 183, alude a los bienes y rentas de las entidades territoriales, de las cuales forman parte los municipios.

Artículo 199, asigna a la ciudad de Bogotá el status de Distrito especial, con lo cual se le sustrae al régimen municipal ordinario.

Artículo 201, establece que el Alcalde, agente del Gobernador, será el jefe de la administración municipal.

En el mismo título XVIII aparecen algunas alusiones al Municipio, con el objeto de subrayar la subordinación de éste al Departamento, así:

Artículo 182, se refiere a la tutela administrativa general que todos los departamentos ejercen sobre los municipios.

Artículo 194, en el ordinal octavo, faculta a los Gobernadores para controlar los actos de los Concejos municipales y de los Alcaldes por vía de revisión sistemática.

La Reforma Constitucional de 1968 introdujo nuevas figuras como el situado fiscal. El Artículo 190 prevé la regulación, por ley, de las Contralorías municipales. El Artículo 196 autoriza la creación, por los Concejos municipales, de Juntas administradoras locales. El Artículo 189 da al Gobierno nacional la iniciativa para presentar proyectos de ley sobre planificación municipal. El Artículo 198, que de acuerdo con la Reforma Constitucional de 1945, estableció la posibilidad de crear diversas categorías de municipios, fue adicionado en 1968 con los conceptos de Areas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios.<sup>14</sup>

La Constitución determina las funciones de los Concejos municipales pero no las atribuciones de los Alcaldes que están definidas en el Código de Régimen Político y Municipal y en diversas leyes. La ley 14 de 1969 estableció los requisitos mínimos para crear un Municipio. El Gobierno nacional ha diseñado instrumentos de ordenamiento como: EDUS, Empresas de desarrollo urbano, creadas en 1975 y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, creado en 1968 con el objeto de promover proyectos de inversión en las ciudades intermedias.

Es preciso efectuar una más amplia delimitación de responsabilidades entre el Municipio, el Departamento y la Nación, pues en el caso de una administración local autónoma pueden darse posibilidades de conflicto entre el Municipio y otros niveles. En Colombia, a diferencia de lo que sucede en los EE.UU., el Municipio no tiene "poderes reservados". La protección más importante de que dispone es la garantía constitucional de sus derechos de propiedad, Artículo 183 de la Constitución. Por otra parte, y esto es importante tenerlo en cuenta en la discusión sobre la elección popular de Alcaldes, la estructura municipal colombiana, a la manera de la antigua española y la francesa, tiende a que las relaciones y conexiones fundamentales sean con la autoridad central más que con la comunidad local. Alcaldes, Jueces, Inspectores de policía, regularmente son nombrados y proceden de fuera del Municipio. Esta circunstancia, agregada a la frecuente rotación a que están expuestos estos funcionarios, hacen que sus lealtades deriven hacia el poder jerárquico central más que frente a la propia comunidad y limitan sus iniciativas en la medida en que esperan que éstas vengan de fuera, de las altas jerarquías del poder central. En el Municipio colombiano existen cinco autoridades:

1. Alcalde, que es un agente del gobernador y es designado por éste.
2. Concejo municipal, elegido popularmente.

216

3. Personero municipal, que es nombrado por el Concejo.
4. Tesorero, designado por el Concejo.
5. Contralor, designado por el Concejo.

Así las cosas, el Alcalde, que es el jefe de la administración municipal, es un simple agente del gobernador y no tiene autoridad sobre funcionarios como Personero, Tesorero y Contralor, lo cual, en razón de la dispersión de la autoridad administrativa perjudica enormemente el funcionamiento de la administración municipal.

A continuación se transcribe un cuadro que trae la distribución de municipios por departamentos:<sup>15</sup>

Departamento	No. de Municipios
Antioquia	109
Atlántico	23
Bolívar	29
Boyacá	115
Caldas	24
Cauca	36
Cesar	12
Córdoba	22
Cundinamarca	111
Chocó	18
Huila	36
Guajira	
Magdalena	20
Meta	17
Nariño	50
Norte de Santander	35
Quindío	12
Risaralda	13
Santander	77
Sucre	17
Tolima	44
Valle	42
<b>TOTAL</b>	<b>886</b>

Con los Municipios sucede algo similar a lo que se anotó respecto a los Departamentos. Bajo la igualdad formal y la misma denominación que les da la Constitución, se dan entidades que tienen profundas diferencias. Sin embargo, en el caso de los Municipios, la Constitución, desde la reforma de 1945, dio lugar a que se tuvieran en cuenta diversas categorías de municipios. Este criterio se desarrolló con la reforma del año 68. Refiriéndose a la diversidad de situaciones que hoy se

presentan bajo la denominación genérica de Municipio, Joaquín Valledo dice: "Hoy figuran 967, pero con una desigualdad inmensa: mientras 888 municipios suman el 55.5% de la población del país, las cuatro ciudades principales alcanzan el 26.3%, o sea casi la mitad. Mientras el promedio de población de los 888 es de 17.500 habitantes, el promedio de las cuatro grandes es de 1.800.000, o sea cien veces más".<sup>16</sup> Y según Arvids Kalnins, "el 75% de los municipios existentes no reúnen las condiciones fijadas por la ley 14 de 1969, que fijó un mínimo de 20.000 habitantes para la creación de un municipio".<sup>17</sup>

Para entender mejor esta situación de inmensa disparidad hay que tener en cuenta el proceso de migración acelerada que vivió el país a partir de los años 50 y el subsecuente fenómeno de urbanización. Como consecuencia de éste, ha cobrado vigencia sociológica entre nosotros la ciudad en sus diferentes dimensiones, desde la gran urbe hasta las múltiples ciudades intermedias del país. Cabe anotar que, en éste como en muchos otros casos, las instituciones han quedado desueltas ante los nuevos fenómenos. Así, cuando en un país pastoril y esencialmente rural se expidió la Constitución de 1886, prácticamente el fenómeno de la ciudad no era contemplado en ella. Podría decirse que con la posibilidad de concebir diversas categorías de municipios, en la reforma del 45, se abre paso a su aparición y que sólo viene a ser en el año de 1968, cuando, el fenómeno comienza a tener cabida. Tal es el caso de figuras como las Áreas metropolitanas y las Asociaciones de Municipios.

El Código de Régimen Político y Municipal, que aún regula parte de la vida urbana, fue expedido en 1913, cuando Bogotá no alcanzaba a los 200.000 habitantes; y las normas básicas que regulan el impuesto de industria y comercio datan de la época de la primera guerra mundial.

Para ver el peso de las tres o cuatro grandes ciudades, en relación con el conjunto de las otras ciudades y del resto de los municipios, acudamos a algunos datos ilustrativos. Según el informe Wiesner-Bird, Bogotá, Medellín y Cali recaudaban más de las dos terceras partes del total de ingresos tributarios del nivel municipal (71.5%) en 1978. Las otras 19 capitales departamentales participaban solamente con el 15% de este total, en tanto que el resto de municipios (más de 800) apenas participaban con otro tanto. Barranquilla y Bucaramanga, que en términos de recaudos son la cuarta y quinta ciudades del país, alcanzaban, respectivamente, al 37% y 24% de Cali, que es la menor de las tres grandes. Bogotá, Medellín y Cali recaudaban en conjunto el 67% del impuesto de industria y comercio, el 60% del precial y el 78% de las contribuciones de valorización, especialmente por su uso intensivo en Medellín.<sup>18</sup> Según Jaime Castro, y de acuerdo con los presupuestos de 1977, el 55% de los recursos se concentraron en 20 ciudades mientras que el 45% restante se distribuyó entre los 926 municipios del país.<sup>19</sup> La inversión extranjera está distribuida en 26 centros urbanos, "Pero su ubicación en las tres mayores ciudades representa el 94% de los casos".<sup>20</sup>

En razón de su tamaño, del número de habitantes, de su poderío económico, las grandes ciudades presentan problemas que no son del mismo carácter de la mayoría de los municipios y que, incluso, son cualitativamente diferentes en cuanto a vías de comunicación, servicios, etc. Por ejemplo, en 1979, se estimaba

que el déficit habitacional en las cuatro principales ciudades del país, era de 400.000 viviendas. "Solucionarlo equivaldría a construir una quinta ciudad igual en población a la mitad de Bogotá. Constituiría la segunda ciudad de Colombia y sería un 70% mayor que Medellín. La carencia de techo concentrada en las cuatro ciudades representa el 60% del déficit total urbano de vivienda".<sup>21</sup> Las cuatro principales ciudades concentraban en 1974, más del 69% de los establecimientos industriales, demandaban el 72% del empleo y generaban más del 70% del valor agregado nacional.<sup>22</sup> Resolver el problema de un sector de población de una de las grandes ciudades, puede ser de magnitud mayor que abocar un asunto de un Departamento entero. Por ejemplo, en un barrio de Bogotá, "en Kennedy habitan fácilmente más personas de las que hay en algunos departamentos del país que no llegan al medio millón de habitantes y... la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá tiene un presupuesto de aproximadamente 17 mil millones de pesos. Si uno suma los presupuestos de Antioquia, del Valle, de Cundinamarca, de Santander, de Caldas y probablemente del resto de departamentos, como tales, es dudoso que superen esa cifra".<sup>23</sup>

Un porcentaje muy alto de los habitantes de las ciudades se ha ubicado recientemente en ellas y es producto de la migración. Para 1973, en las ciudades colombianas la proporción total de inmigrantes era cercana al 50%. Las cifras más altas se presentan en Villavicencio (57%), Cali (55.4%) e Ibagué (54.5%), en tanto que las cifras más bajas corresponden a Cartagena (35.8%) y Montería (39%).<sup>24</sup> Otra fuente estima que los flujos migratorios representan el 45% del crecimiento de Bogotá y más del 50% en Medellín, Cali y Barranquilla.<sup>25</sup> Esta situación produce problemas de todo orden, desde los originados en la necesidad de proveer vertiginosamente de servicios a las masas que llegan, hasta disfunciones de orden cívico que muchas veces se manifiestan en el abstencionismo electoral. Los que viven en los centros urbanos grandes y han llegado en los últimos años no se consideran vinculados a ellos. Mental y sentimentalmente se sienten más relacionados con su tierra natal que con la misma ciudad que habitan. Por todas estas razones, las reformas fundamentales que el país necesita en diferentes órdenes pasan por el problema urbano.

La gran mayoría de los municipios padece una tremenda carencia de ingresos y apenas si tienen recursos para pagar su exigua nómina oficial. Sus tributos propios son escasos y la cesión de parte del impuesto a las ventas ha sido una especie de maná, pues para muchos de ellos representa hasta el 80% de sus ingresos ordinarios. Es decir, que sin la ley 33 de 1968 muchos municipios no hubieran podido funcionar pues más del 50% viven de lo que reciben por impuesto a las ventas.<sup>26</sup> Ocurre que en algunas ocasiones porque se les otorga incentivos tributarios, porque existe mano de obra barata o porque hay ciertos recursos naturales, se instalan en los municipios periféricos ciertas industrias poderosas. Estas se convierten en la única o en la fundamental fuente de empleo y en el principal contribuyente, con lo que se llega a la situación, que debiera ser paradójica, de que es el Gerente de la empresa, por razones de poder real, quien decide en el Municipio mientras el Alcalde, primera autoridad política, queda relegado a un papel

secundario. No obstante, y a pesar de lo exiguo de los ingresos propios, subsiste una anacrónica manera de llevar las cuentas y verificar la auditoría. Solamente con modificar este aspecto administrativo se evitarían gastos generales, papelero y pérdida de tiempo. Según un informe, cada municipio debe recaudar 27 impuestos diferentes que deben ser llevados en cuentas separadas, junto con otras 27 cuentas de recaudos no tributarios y 675 cuentas de gastos, organizadas bajo 13 programas.<sup>27</sup>

De acuerdo con el informe Wiesner-Bird, el impuesto predial es la principal fuente de ingresos tributarios de los municipios, seguido por el de industria y comercio y las contribuciones de valorización. Sólo Bogotá, Medellín y Cali tienen oficinas de catastro. En los otros municipios del país, este gravamen se establece por el Instituto Agustín Codazzi.

El mismo informe hace una clasificación de los municipios para ofrecer sus recomendaciones. Para las ciudades intermedias recomienda que el régimen fiscal y administrativo debe continuar tal como está, excepto para los ingresos por concepto de transferencias de impuesto a las ventas que sólo se asignarían en una proporción dada sobre la base de la población. Para las grandes ciudades, como se verá, propone un régimen de Distrito especial semejante al actual de Bogotá. Dice que no necesitan mayores transferencias del Tesoro Nacional, sino más bien una mayor autonomía fiscal y poder actuar con mayor facultad discrecional para imponer y recolectar sus propios recursos. En cuanto al resto de los municipios dice: "Se considera que las reformas en este campo no son realmente esenciales. Lo que es esencial, según el marco desarrollado en el informe, es reconocer que las grandes ciudades son entidades diferentes y deben ser tratadas como tales",<sup>28</sup> y específicamente recomienda para ellas tres cosas: a) sobre la cesión de impuesto a las ventas dice que debe mantenerse pero debe ser ajustada para estimular el esfuerzo fiscal local; b) debe ser abolido el impuesto al sacrificio de ganado o degüello; c) tanto el gobierno nacional como el departamental deben supervisar y mejorar la administración municipal acudiendo a políticas de capacitación tales como las que en Antioquia se desarrollan a través del IDEA.

Dentro de la serie de medidas tomadas por el gobierno nacional en desarrollo de la emergencia económica que establece el Artículo 122 de la Constitución, algunas en forma directa, otras de manera indirecta, tienden a fortalecer los fiscos regionales por lo cual se ha dicho que contienen elementos de descentralización. En lo que respecta a los Municipios y al Catastro, las posibilidades de reavalúo para regular los contratos de arrendamiento, es indudable que va a producir un efecto benéfico para las arcas de algunos fiscos municipales. Concretamente para las grandes ciudades que es donde se presenta en forma generalizada este tipo de contrato en las ciudades urbanas. Como es claro, en la mayoría de los municipios donde no tienen significación las relaciones de arrendamientos de propiedades urbanas, serán muy pocos o poquimos los predios reavaluados y en consecuencia los fiscos de estos municipios no se beneficiarán con la disposición. Teniendo en cuenta lo anterior, la medida que por este aspecto es positiva para las grandes ciudades será inocua en los pueblos en cuanto al fortalecimiento de sus finanzas.

Lo anterior, no deja de ser grave y contribuirá aun más a ahondar la brecha entre los pocos municipios poderosos y los cientos de municipios que apenas subsisten y que requieren medidas decididas de apoyo oficial y un cambio radical en las normas y las políticas que regulan la situación de centralismo. Por otra parte, el plausible propósito del informe Wiesner-Bird, de resolver la situación de la mayoría de población radicada en las grandes ciudades, no puede ocultar el hecho de que en aras de las cifras, o de políticas más inmediatas, se deja desprotegido al resto de ciudadanos que habitan en los municipios del país. En este campo se requieren políticas drásticas, no solamente por razones de solidaridad social establecidas en los preceptos constitucionales, sino por principios elementales de formación económica. En el mundo moderno, el campo no está disociado de la ciudad ni en las relaciones de producción ni en el conjunto de la estructura social.

Otra de las modificaciones en el campo tributario en ejercicio de la "emergencia económica", y que tiene que ver con los fiscos departamentales y municipales, dice relación al impuesto de timbre nacional referente a automotores y comúnmente conocido como impuesto de rodamiento. Siguiendo muy de cerca las recomendaciones del Informe Wiesner-Bird, fue aumentado y se fijan dos tipos de impuestos. El de circulación y tránsito, equivalente al 2 por mil del valor comercial de los vehículos que será recaudado por los municipios, y el de timbre nacional que será cedido a los departamentos, intendencias y comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, con tarifas progresivas del 8 al 25 por mil. A dichas medidas se pueden hacer similares observaciones que a las relacionadas con el reavalúo de los predios urbanos pues quienes recaudarán la mayoría de los ingresos por estos conceptos serán las entidades territoriales poderosas a la par que las débiles no se beneficiarán con ellas. En una alocución dirigida a los parlamentarios del partido liberal para pronunciarse sobre el uso dado por el gobierno a la "emergencia económica", el doctor Alfonso López Michelsen expresó que las últimas medidas empeorarán la situación de los fiscos departamentales y municipales pues "al dejar de incorporarse los recursos de la cuenta especial de cambios al presupuesto nacional, pierden el porcentaje de dicho presupuesto al que eran acreedores por razón del situado fiscal". De acuerdo con la ley, un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación debe transferirse a los departamentos y municipios. El Decreto 73 de 1983, en desarrollo de la "emergencia económica", excluyó del presupuesto nacional los ingresos tributarios de la cuenta especial de cambios. De allí, la observación crítica de López Michelsen.

### *El Distrito Especial de Bogotá*

Dentro de las ciudades colombianas, Bogotá, por ser la capital de la República, por su dimensión y por su estatus jurídico especial, merece una mención aparte. La Reforma Constitucional de 1945, autorizó al Congreso para organizar al Municipio de Bogotá como Distrito Especial y el Artículo 199 de la Constitución dice: "La ciudad de Bogotá, Capital de la República, será organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones

que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecino territorio de la Capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio". El Decreto 3 de 1968 regula las normas fundamentales del Distrito Especial.

En algunos aspectos el régimen del Distrito es similar al de los otros municipios pero se diferencia en otros. Así, el Alcalde es designado directamente por el Presidente de la República y no por el Gobernador. Para efectos del situado fiscal se le dio al Distrito la categoría de Departamento y en razón de la población Bogotá es la región más favorecida con la asignación del situado fiscal. En judicial, así como en lo electoral, se engloba con el Departamento de Cundinamarca, pero no lo cobijan ni las ordenanzas de la Asamblea, ni los decretos (Gobernador de Cundinamarca. Se ha sugerido para Bogotá que se estudien las posibilidades de funcionamiento como Área Metropolitana al mismo tiempo que su status de Distrito Especial para ver qué incompatibilidades podrían existir en estas dos figuras.<sup>29</sup>

En cuanto al informe Wiesner-Bird, dice que se pueden entender mejor las finanzas municipales al separar las tres grandes ciudades aunque para ciertos efectos pueda agregarseles Barranquilla y Bucaramanga; y que Bogotá del recibir un tratamiento separado. Ahora bien, para las ciudades más grandes, como recomendación central del informe en ese campo, dice que se les debe conferir el status de distritos especiales análogos, aunque no idénticos, a la situación presente en Bogotá. Dice el informe que "Las funciones de los distritos especiales serían más o menos similares a las que tiene Bogotá en el presente, incluirían un mayor papel local en la prestación de servicios públicos de carácter esencialmente locales, que hoy están en manos de las agencias descentralizadas nacionales como el ICBF, Coldeportes, ICT e ICCE".<sup>30</sup>

El criterio para convertir a las grandes ciudades en distritos especiales, según el informe, sería de población no inferior a una cierta cifra, por ejemplo un millón de habitantes. El presupuesto o cualquier otro índice monetario es peligroso e inútil en razón de la inflación. "Todas las ciudades mayores de un millón de habitantes deben en forma inmediata convertirse obligatoriamente en distritos especiales". La opción de decidir si se convierten en distritos especiales quedaría para las ciudades intermedias, con un mínimo de 500.000 habitantes.<sup>31</sup>

### *Áreas Metropolitanas*

Como ya se ha anotado, la problemática de la ciudad comienza a hacer su aparición en la Constitución Colombiana en la reforma de 1968 con figuras como la de Área Metropolitana. Esta, al igual que la Asociación de Municipios, vienen a consagrar la realidad del fenómeno urbano y a cumplir determinado tipo de funciones que podrían catalogarse como intermedias entre los Departamentos y los Municipios. El desarrollo legal exigido por la Constitución en este campo tardó diez años y sólo vino a ser concretado por la ley 61 de 1978 y el Decreto extraordinario 3104 de 1979. En la práctica, y por medio de ordenanzas de las

Asambleas Departamentales, tal como es requerido, sólo dos ciudades se han convertido en núcleo de Areas Metropolitanas en el país: Medellín y Barranquilla. (Véase apéndice, sección legal). En las Areas Metropolitanas, el Decreto 3104 de 1979, Artículo 6, otorga a la Junta Metropolitana la facultad de expedir, mediante acuerdo, el Plan Integral de Desarrollo del Area, que es obligatorio para los municipios que la componen. Sin embargo, como ha sido anotado, en el Area Metropolitana de Medellín, se han presentado algunos inconvenientes porque el decreto "no le dio vida fiscal al área (sin recursos propios ningún organismo vive); y no delimitó las competencias entre el área y los municipios afectos a ella, por lo cual resulta difícil que armonice un estatuto de hoy, con otro de principios de siglo, sobre un problema de tanta magnitud".<sup>32</sup>

Aparte de los problemas de competencias y de financiación, en las Areas Metropolitanas se presentan otros debido al número de habitantes, a la extensión de su territorio y a las dimensiones de su economía que son mayores que los de la generalidad de Municipios. Así, por ejemplo, el desarrollo y la planeación del Area Metropolitana de Medellín, en una forma directa o indirecta, afecta a 20 Municipios del Departamento.<sup>33</sup> Dentro del Area Metropolitana es preciso buscar también "centros de equilibrios", como herramientas de descongestión o desconcentración de actividades y por ello para la de Medellín se ha propuesto la adecuación y fortalecimiento de dos centros de equilibrio: uno en la zona del norte (Bello, Copacabana) y otro en el Sur (Envigado, Sabaneta, Itagüí).<sup>34</sup> Las Areas Metropolitanas existentes tienen un gran peso dentro del propio Departamento a que pertenecen, por ejemplo, en el Valle de Aburrá se concentra el 75 de la población urbana del Departamento de Antioquia<sup>35</sup> y en Barranquilla se concentra más del 63.4% del porcentaje industrial y el 17% de la población de la denominada "región de la costa Atlántica" que comprende los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y la Intendencia de San Andrés.<sup>36</sup> Lo que se podría denominar la zona rural de las Areas Metropolitanas también merece un tratamiento especial en la medida que sus habitantes están integrados a lo urbano por múltiples relaciones, entre otras las de trabajo, y en cuanto al tratamiento de los suelos agrícolas necesarios para el desarrollo de los asentamientos urbanos. Por ejemplo, en la producción de hortalizas, o cuando ciertos sectores de la agricultura toman las características de la producción industrial moderna, como puede ser el caso de los complejos agroindustriales avícolas, o para la producción tecnificada de flores, cuya mano de obra está compuesta fundamentalmente por una población citadina. Así mismo, es necesario procurar una planeación concurrente entre la construcción de obras a través de entidades nacionales (Vg ICT, Banco Central Hipotecario) y los planes de las Areas Metropolitanas con el fin de evitar profundas distorsiones en el sistema urbano.

### Asociaciones de Municipios

Su reconocimiento constitucional data de la reforma de 1968 y su desarrollo legal procede de la ley 1 de 1975 reglamentada por el Decreto 1390 de 1976. La ley en su Artículo 8, literal F, da a la Asociación de Municipios la función de coordinar, mediante planes reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados, lo cual parece otorgarle a la Asociación la competencia en ese campo. Sin embargo, en la práctica, los municipios asociados, en especial el municipio núcleo, no aceptan la primacía de la Asociación cuando se trata de la planificación de los asuntos urbanos. De suerte que, a la Asociación de Municipios, se le ha hecho la misma crítica que a las Areas Metropolitanas en cuanto a resolución de competencias y recursos fiscales. Las dos principales experiencias en cuanto a Asociación de Municipios son: MASA, Asociación de Municipios del Valle de Aburrá, y AMAB, que asocia a Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija y Rionegro.

### La elección popular de Alcaldes

Como consecuencia de la concepción autoritaria y jerarquizante de la Constitución de 1886, que aún nos rige, Colombia es uno de los pocos países en donde los Alcaldes no proceden de elección popular, bien sea directa o indirectamente, como sucede en la gran mayoría de regímenes democráticos. Históricamente, en Colombia hubo diferenciaciones ideológicas entre los partidos por este asunto. Los conservadores defendían una concepción jerárquica para el nombramiento de los Alcaldes, muy especialmente desde que emprendieron como asunto doctrinal la defensa de la Constitución redactada por Miguel Antonio Caro. Por su parte, los liberales, sistemáticamente incluyeron en sus programas la elección de los Alcaldes por la vía popular. Así, por ejemplo, en la Convención del partido liberal en Ibagué, que fue la que le dio perfil moderno a este partido alejándolo de las concepciones individualistas del siglo anterior y dándole un contenido democrático se decía: "Artículo 3. Descentralización administrativa y política. En consecuencia elección de Presidente de la República por el Congreso, de los gobernadores por medio de temas presentadas por el Ejecutivo por las asambleas departamentales y de los alcaldes por el pueblo mismo...". En la última Convención del partido liberal, celebrada en la ciudad de Medellín en 1981 se dijo: "...De la misma manera como hace un siglo se planteó la conservatización del Estado centralizándolo, creemos que corresponde hoy al liberalismo plantear la liberalización del Estado, federalizándolo... La federalización es un proceso integral a través del cual el liberalismo aspira a devolverle el Estado a la provincia colombiana mediante una descentralización de los medios fiscales que financian su progreso... y la autonomía política que los obliga a asumir directamente las responsabilidades inherentes a ese proceso... y la autonomía política se conseguiría a través de la elección popular de los alcaldes de las ciudades capitales, la designación por períodos fijos de los gobernadores, con alguna injerencia en su nombramiento de las Asambleas Departamentales, y en el implantamiento de formas de fiscaliza-

ción popular que integren no sólo electoral sino también administrativamente la comunidad al manejo del Estado, en forma tal que la contraprestación que otorguen las provincias por devolverles el Estado sea, que a su turno, éstas lo devuelvan a sus comunidades".

Recientemente en un giro doctrinal de 180 grados respecto a las posiciones tradicionales del partido conservador, Alvaro Gómez Hurtado presentó un proyecto de Reforma Constitucional para establecer la elección de Alcaldes, mediante el voto popular. El candidato de ese partido, Belisario Betancur, tomó la misma posición como programa durante la campaña electoral que lo condujo a la Presidencia (Véase apéndice, Legislación y campaña electoral).

Tradicionalmente se ha tenido como uno de los elementos demostrativos del carácter democrático de un sistema, el grado de participación de los ciudadanos en la elección y el control de sus propias autoridades, especialmente las que están ligadas a la Comuna o el Municipio. Una transformación de nuestras instituciones en el sentido de consagrar la elección de los Alcaldes por el voto popular sería un paso benéfico e importante que no sólo ampliaría el carácter democrático de nuestro sistema sino que también redundaría en un mayor rendimiento administrativo. La decisión de elegir Alcaldes por el voto popular sería una decisión fundamentalmente política que implicaría pasar de una estructura vertical, en donde el poder está generado por el Ejecutivo puesto que el Presidente designa al Gobernador y éste al Alcalde, a una estructura en la que la legitimación directa del poder pasaría al pueblo a través de la función electoral. Como consecuencia de este cambio, la responsabilidad política por la gestión del alcalde se haría fundamentalmente frente a la comunidad local de sus electores. Con ello se disminuiría la tendencia a responsabilizar al ejecutivo nacional por la no resolución de todo tipo de problemas locales y se disminuiría la capacidad del Ejecutivo central para intervenir en toda suerte de asuntos locales.<sup>37</sup>

Ya hemos anotado, al hablar del Municipio, cómo en él existen cinco autoridades (Alcalde, Concejo, Personero, Tesorero, Contralor). El Concejo es de elección popular y es el que elige a los otros funcionarios con excepción del Alcalde quien a su vez no tiene autoridad sobre los otros funcionarios, con el consiguiente problema de coordinación administrativa. Dado que los Alcaldes son autoridades realmente políticas, su permanencia en el cargo es breve y está sujeta a los vaivenes frecuentes de los movimientos políticos. En esas circunstancias, no existe una continuidad en las obras y propósitos, muchos funcionarios apenas se están enterando de los problemas cuando son removidos o enviados a otros lugares y es imposible así, sin tener siquiera una idea de la duración que tendrá el cargo, emprender una serie de obras. Por otra parte, la interinidad y los frecuentes cambios no sólo afectan a la primera autoridad del municipio sino también a todo el tren de empleados subalternos. En las grandes ciudades, lo que ha podido verse muchas veces es que el Alcalde que no conoce cuál va a ser su duración en el cargo y puede presumir que por razones de los vaivenes políticos será reducida, se dedica a emprender obras que tengan un efecto inmediato sobre el público, así no sean las más necesarias, con el objeto de vincular como administrador su nombre a ellas y

obtener así réditos políticos. Según un estudio del CIDER, el promedio de duración de los Alcaldes no es mayor de un año. Como ejemplo de frecuentes cambios en ciudades mayores y medianas se puede citar el caso de Montería, en donde en los cinco años anteriores al estudio, hubo 11 Alcaldes, es decir, más de dos por año, en promedio.<sup>38</sup> Y, durante los 18 meses que duró un estudio sobre las administraciones locales, quienes lo realizaron y tuvieron que entrevistar funcionarios dejaron consignado, como triste realidad de la inestabilidad, que durante esos 18 meses todos los funcionarios departamentales cambiaron.<sup>39</sup>

### *Corporaciones Autónomas Regionales*

Su existencia en Colombia data de la año de 1954, cuando se creó la Corporación del Valle del Cauca (CVC). Para darle cabida en la Constitución ésta fue reformada en 1959. Hoy tienen su fundamento constitucional en el Artículo 7, que establece otras divisiones del territorio para arreglar el servicio público. Las diferentes Corporaciones existentes cubren el 17.8% del territorio nacional (202.990 K<sup>2</sup>) y la población que está dentro de sus circunscripciones es de 12.254.684 habitantes, lo cual, por estos solos aspectos, nos está mostrando su importancia. En el Congreso cursan actualmente proyectos de ley para la creación de las corporaciones del Magdalena Medio, los Llanos Orientales y Santander - Arauca y en Planeación se estudia la posibilidad de crear las corporaciones del Alto Magdalena y la de la Costa Atlántica.<sup>40</sup> Durante el pasado gobierno se crearon las siguientes corporaciones: Cortolima, CORDER y Corpunari (Nariño - Putumayo).

Desde el punto de vista jurídico, las Corporaciones Autónomas Regionales, son establecimientos públicos (Artículo 76, 10 de la Constitución y leyes que las crean) y reflejan una descentralización territorial y por servicios. Lo primero, porque el ejercicio de sus competencias está circunscrito sólo a su aspecto físico y no a todo el territorio nacional como sí sucede con otros establecimientos públicos; y por servicios, porque el haz de sus competencias está especializado a los asuntos del desarrollo económico.<sup>41</sup> Algunas de ellas tienen funciones de planeación urbana.

Algunas de estas corporaciones han dado positivos rendimientos, lo que no es el caso, hasta el momento, para la mayoría. Como objeciones, se les ha anotado que a pesar de las apariencias y lo que debieran ser sus objetivos, no solamente no han sido descentralizadas sino que por el contrario se les quitó toda posibilidad de autonomía al vincularse a la Presidencia de la República, adscribiéndolas al Departamento Nacional de Planeación, por el Decreto 127 de 1976. Se anota también, que sus objetivos se han desvirtuado y que sus límites en general ya no son diferentes a los Departamentos, "en su mayoría, las otras corporaciones (con exclusión de la QVCA) se crearon como entidades dirigidas a canalizar recursos nacionales para fines locales. En dicho papel las Corporaciones Regionales no contribuyen a estimular la eficiencia de las administraciones locales".<sup>42</sup> Las Corporaciones que venden servicios y cobran impuesto predial son las que tienen un porcentaje significativo de rentas propias. Las rentas propias sobre el total de

sus ingresos son del orden del 82% en la CAR, 89,6% en la CVC y 74,6% en CRQ. Las otras Corporaciones dependen en gran medida del presupuesto nacional, o de convenios de cooperación técnica internacional, lo que les resta autonomía.<sup>43</sup> Se ha anotado que, en muchas de las Corporaciones, se dan funciones paralelas con otras entidades con la consiguiente duplicación del gasto público y que en la mayoría, los Consejos directivos no son elegidos popularmente. Sus juntas están conformadas por representantes del poder Ejecutivo y por algunos de los cuerpos colegiados. El resto corresponde a la representación de gremios como Cámaras de Comercio, Andi, Fenalco, Sociedades de agricultores y ganaderos, lo cual va en desmedro de la representación, tal como debe ser concebida en una sociedad democrática, y limita el poder de fiscalización popular.

Las Corporaciones Autónomas Regionales pueden cumplir una positiva función descentralizadora e impulsar una administración eficiente y adecuada a las circunstancias regionales. Despojándolas de los inconvenientes anotados y de otros que puedan señalarse, las Corporaciones pueden ser un elemento importante para dar cabida al concepto de región tal como se está practicando modernamente en casi todas partes. Tienen la ventaja de que ya poseen forma de existencia legal y reconocimiento constitucional. Mientras no se produzca un cambio a fondo en la distribución territorial, lo cual implicaría además de un gran esfuerzo político todos los avatares de una reforma constitucional, las Corporaciones tienen la ventaja de que pueden actuar y ser fortalecidas sin perjuicio de que sigan existiendo los Departamentos.

Aprovechando las posibilidades constitucionales existentes podría iniciarse y fortalecerse una política que tuviera en cuenta las nuevas realidades sociológicas del país. Así: Estatuto de Areas Metropolitanas para los grandes conglomerados urbanos con lo que de entrada se abocaría la problemática de un sector importantísimo de la población (aproximadamente un 40%). Política de fortalecimiento y protección de las ciudades intermedias, de acuerdo con sus especificidades, a través, por ejemplo, de las Asociaciones de Municipios y decididas políticas fiscales a su favor. Una política para los cientos de municipios rurales, fortaleciéndoles en sus fiscos, eliminando para reagruparlos con otros a los ostensiblemente superfluos e incapaces de proveer a su propia administración. Permanencia del Departamento, que ya está anclado en las tradiciones del país, dándole funciones de coordinación en actividades de planificación y manteniéndolo en uno de los aspectos que siempre ha tenido: ser la base de la división geográfica para efectos electorales. El Departamento debe regionalizarse y subdividirse para efectos electorales y otros, a la manera de las Provincias que se contemplan en el Código del Régimen Político y Municipal. Las Corporaciones Autónomas Regionales vendrían entonces a abarcar regiones más amplias que los mismos departamentos, a cumplir funciones de planeación para ellas y a encargarse de sectores de la administración que podrían ser más operativos que los prestados por los departamentos. En este sentido, el informe Wiesner expresa que sería importante hacer un esfuerzo más serio para mejorar la capacidad de los departamentos y exigirles que cumplan con su función de planificar y coordi-

nar actividades en los diferentes órdenes de gobierno dentro de su territorio. Y que, "mientras los departamentos entran a desempeñar tales responsabilidades, el gobierno nacional, mantendría su derecho, si así lo desea, de establecer una Corporación Regional para desempeñar dichas funciones".<sup>44</sup>

La siguiente es la lista de las Corporaciones Autónomas Regionales existentes:

1. Corporación Autónoma Regional del Cauca —CVC—. Creada por el Decreto-Ley 3110 de 1954, tiene la siguiente jurisdicción: los territorios que constituyen sustancialmente la hoya hidrográfica del alto Cauca, las vertientes del Pacífico vecinas a esta hoya y los territorios aledaños que le estén relacionados.
2. Corporación Autónoma de Tumaco y Colonización del Río Mira. Creada por el Decreto-Ley 037 de 1957.
3. Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá —CAR—. Creada por la Ley 3 de 1961, tiene la siguiente jurisdicción: los territorios que comprenden toda la hoya hidrográfica del río Bogotá, desde su nacimiento hasta el Salto del Tequendama, y toda la hoya hidrográfica de los ríos Ubaté y Suárez localizada en el territorio de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.
4. Corporación Regional de los Valles del Río Zulia. Creada por la Ley 61 de 1962, tiene la siguiente jurisdicción: entre los ríos Peralonso, Zulia, Grita, Guaramito y Quebrada China.
5. Corporación Autónoma Regional del Quindío. Creada por la Ley 66 de 1964, tiene la siguiente jurisdicción: los territorios que comprende toda la hoya hidrográfica del río la Vieja, o Barragán al sur del río Barbas, localizados en el departamento de Caldas, y que están comprendidos por los municipios de Armenia, Calarcá, Circasia, Filandia, Génova, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento.
6. Corporación Regional de Desarrollo de Urabá —CORPURABA—. Creada por la Ley 65 de 1968, tiene la siguiente jurisdicción: los municipios antioqueños de Arboletes, Turbo, Apartadó, Chigorodó, Mutatá, Murindó y Dabeiba.
7. Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó. Creada por el Decreto-Ley 760 de 1968, tiene la siguiente jurisdicción: el territorio del departamento del Chocó y en la totalidad de las hoyas hidrográficas de los ríos Atrato, San Juan y Baudó.
8. Corporación Regional Autónoma para la defensa de las ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu. Creada por la Ley 40 de 1971, tiene la siguiente jurisdicción: la ciudad de Manizales, su área metropolitana y las ciudades de Salamina y Aranzazu.
9. Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge. Creada por la Ley 13 de 1973, tiene la siguiente jurisdicción: el territorio del Departamento de Córdoba.

10. Corporación Autónoma Regional del Tolima —CORTOLIMA—. Creada por la Ley 10 de 1981, tiene la siguiente jurisdicción: el territorio del departamento del Tolima.
11. Corporación Autónoma Regional de Risaralda —CARDER—. Creada por la Ley 66 de 1981, tiene la siguiente jurisdicción: El departamento de Risaralda.
12. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo e Integración de Nariño y Putumayo —CNP—. Creada por la Ley 27 de 1982, tiene la siguiente jurisdicción: los territorios del departamento de Nariño y la Intendencia del Putumayo.<sup>45</sup>

### La Región

Como ya se vio, el concepto de región ha hecho su entrada en la Constitución colombiana, pero sin precisión y siempre referido a asuntos de planeación. En consecuencia, entre nosotros, la región sigue siendo vocabulario propio de geógrafos, historiadores, urbanistas y espera un claro desarrollo legal y constitucional. En el mundo actual, y especialmente en las modernas constituciones, el concepto de región tiene especial importancia. Ya se vio en el capítulo segundo de esta introducción cómo la Constitución Italiana está referida a este fenómeno. Cómo tiene gran importancia en la moderna constitución española, tal como la había tenido en la de 1931, y cómo una de las bases centrales de la política de descentralización de los socialistas en Francia incluye el reconocimiento de la región. Entre nosotros, sería deseable que él tuviera un desarrollo institucional para adecuarlo a nuestra situación, tanto histórica como moderna, pues es especialmente funcional para abarcar situaciones más amplias que las que están contempladas en la actual división territorial del país, cuya base son los departamentos. Por otra parte, el concepto de región puede ser de utilidad no sólo para contemplar entidades más amplias que los departamentos sino también para reconocer la existencia de entes con contenido histórico y sociológico dentro de ellas.

El concepto de región en la teoría y en la práctica política moderna, ha sido utilizado en diferentes tipos de regímenes: presidenciales, parlamentarios, socialistas, capitalistas. "La regionalización es una moderna técnica de descentralización en el espacio, compatible con estados unitarios o federales, estén afectados o no por autonomismos o separatismos; en este último evento puede ser, inclusive, un medio de solución".<sup>46</sup>

El importante geógrafo Ernesto Guhl ha hecho la siguiente regionalización de Colombia: 1) Llanuras del Caribe (Córdoba, Bolívar, Sucre, Atlántico, Magdalena, Cesar, Guajira); 2) Región de la Costa del Pacífico que se extiende sobre 1.300 kilómetros de costa; 3) Región Andina que "en extensión no es comparable con las demás grandes regiones del país, pero en volumen de población es, sin embargo, la más importante. Todos los departamentos, exceptuando los 4 de la Costa del Caribe, forman parte de ella. Ocupan la cordillera central y occidental,

de norte a sur, y participan en todos los pisos térmicos los siguientes: Antioquia, Chocó (en parte), Caldas, Valle del Cauca y Nariño. Ocupan la parte media y alta del valle del río Magdalena, y participan en las Cordilleras Central y Oriental, los departamentos del Tolima y Huila. El resto de la Cordillera Oriental la ocupan de sur a norte, los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander y Magdalena. El valle del río Magdalena divide el país en especial la región andina, en el occidente y oriente colombianos".<sup>47</sup> 4) Las llanuras orientales de Colombia; 5) La Amazonia.

Durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, Planeación Nacional trabajó en un modelo de regionalización nodal del país, cuya idea básica consistía en quitar a los Departamentos el carácter de Estados que aún conservaban. El criterio no era el tradicional de tipo folclórico o racial, sino económico, con miras a racionalizar ciertas actividades de planeación dejando las funciones puramente administrativas (seguridad, policía y justicia) a los departamentos.<sup>48</sup> Estudios más recientes de Planeación Nacional, dividen el país en 8 regiones, mediante la revisión del modelo nodal de flujo de bienes en esta forma:

Región 1: Valle - Cauca - Nariño - Putumayo.

Región 2: Caldas - Quindío - Risaralda.

Región 3: Antioquia - Chocó - Córdoba - Sucre.

Región 4: Cundinamarca (incluye Bogotá) - Boyacá - Meta.

Región 5: Huila - Tolima - Caquetá.

Región 6: Norte de Santander - Santander - Arauca.

Región 7: Guajira - Cesar - Magdalena - Atlántico - Bolívar.

Región 8: Intendencias, Comisarias (excepto Arauca y Putumayo).<sup>49</sup>

Con base a su contribución al PIB, de acuerdo con el PIN, y con base también en la población, Joaquín Vallejo, sugiere nueve regiones así:<sup>50</sup>

Región	PIB	Habitantes
I Bogotá, D.E.	21.4%	3.522.000
II Antioquia	13.5%	3.435.000
III Valle y Chocó	12.0%	2.898.000
IV Cauca, Nariño, Tolima, Huila, Meta, Territorios continentales	12.0%	4.210.000
V Atlántico, Magdalena, Guajira, Cesar	11.0%	2.544.000
VI Bolívar, Córdoba, Sucre, San Andrés	8.7%	2.368.000
VII Cundinamarca, Boyacá	8.6%	2.377.000
VIII Santander, Norte de Santander	7.1%	2.100.000
IX Caldas, Risaralda, Quindío	5.6%	1.609.000

Históricamente la provincia fue una forma de regionalización que estuvo muy anclada en la tradición del país y que aún no ha perdido su significado en muchas partes. Las constituciones consagraban esta figura en el siglo pasado, lo

223

mismo que el Código de Régimen Político y Municipal (Véase Apéndice). Ellas cumplían funciones administrativas en tiempos en que, por carencia de vías de comunicación, formaban una entidad sociológica de claro contenido y llenaban una función para efectos electorales dentro de los departamentos. A partir de 1945, con la reforma constitucional de aquel año, fueron abolidas pero siguen teniendo vigencia y sería del caso volver a ellas, con enfoques modernos y teniendo en cuenta las modificaciones que se han operado en el país. La necesidad de subregionalizarla dado lugar a algunos intentos en ese sentido. Así, por ejemplo, el Gobernador de Cundinamarca dictó el Decreto 2010 de 1973 que creó delegaciones gubernamentales y dividió el Departamento en seis zonas administrativas. La experiencia fue fugaz, lo que impide evaluar sus resultados, pues la ordenanza del 25 de noviembre de 1974 derogó dicho decreto.<sup>51</sup> En el Departamento del Valle, por medio del Decreto 1.601 del 29 de septiembre de 1977, el Gobernador dividió el Departamento en nueve regiones. La más reciente experiencia en ese campo es la de los CASER (Centros Administrativos de Servicios Regionales) en Antioquia, creados por autorización de la Ordenanza de noviembre 23 de 1980, mediante los Decretos 0129 y 0555 del Gobernador. Su objetivo es "proporcionar a la región un mecanismo de planeación y de desarrollo que le permita una incorporación más dinámica a la actividad socio-económica del Departamento". A través de una jerarquización de los centros urbanos se pretende orientar las corrientes migratorias, descentralizar los servicios básicos, estructurar una política coordinada de inversiones y, dentro del plan vial departamental, dar prioridad a la ejecución de vías de comunicación a los Centros seleccionados. Los Centros Administrativos y de Servicios Regionales, no tienen como objetivo constituirse en "polos de desarrollo" sino impulsar algunas áreas urbanas para que adquieran el tamaño de ciudad, "lo suficientemente grandes para ofrecer las inquietudes, el movimiento y las oportunidades que el hombre desea, al mismo tiempo que sean lo suficientemente pequeñas para que el individuo no se pierda en la multitud... se desea pues incrementar la urbanización en aquellos centros que ya presentan cierta dinámica económica y social (acumulación de capital y crecimiento poblacional de cierta consideración). En última instancia lo que se quiere es crear unas condiciones tales, que a largo plazo, puedan presentar economías de aglomeración que propicien el equilibrio regional...".<sup>52</sup> (Véase apéndice: Legislación).

## Notas

Marzo de 1983

1. Véase: Augusto Hernández Becerra, *Op. cit.*, pág. 105. Este mismo autor hace la siguiente enumeración de disposiciones constitucionales que esperan un desarrollo legal en materia departamental:
  - "A) Artículo 182, inciso 1: acerca de la tutela departamental sobre los municipios.
  - "B) Artículo 182, inciso 2: determinación de los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos".
  - "C) Artículo 186: La ley reglamentará los organismos departamentales de planeación.

"D) Artículo 187, ordinal 2: La ley debe establecer las normas sobre planes y programas departamentales, para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales.

"E) Artículo 187, ordinal 6: La ley determinará las normas relativas a creación de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales departamentales.

"F) Artículo 189, inciso 1: La ley, a iniciativa del gobierno, determinará los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de las ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social departamentales", pág. 172.

2. Plan de Integración Nacional (PIN), Cuadro No. 1, pág. 427.

3. El aporte de los otros Departamentos y de los Territorios Nacionales al PIB es el siguiente:

Córdoba	2.6%
Cesar	2.3
Magdalena	2.1
Sucre	1.5
Boyacá	3.5
Norte de Santander	2.0
Caldas	2.6
Quindío	1.0
Risaralda	2.0
Huila	1.6
Cauca	1.5
Chocó	0.2
Nariño	1.9
Meta	1.5
Guajira	1.0
Territorios Nacionales	2.0
Subtotal	29.3%

## 4. Las Finanzas intergubernamentales en Colombia, Informe de la Misión Wiesner-Bird, Cap. VII.

Claro está que el mismo informe manifiesta sus reservas sobre la forma como deben leerse estas cifras, pues el marco regional en que se dan puede referirse tanto al sitio donde el ingreso se genera como a aquel donde se percibe finalmente. En los Departamentos rurales, donde hay un sector importante de propietarios ausentistas que residen en otros departamentos, el uso del producto medio podría sobreestimar el poder de compra de un habitante medio. Los trabajadores estacionales tampoco residen en el mismo Departamento. "Como las cuentas regionales de Colombia no tienen en cuenta esta distinción, resulta cuestionable la clasificación de los Departamentos de acuerdo con los niveles de bienestar que se establece con base en esos datos... El Departamento de Meta, por ejemplo, se encuentra por encima del promedio nacional en las estadísticas basadas en Cuentas Nacionales, pero se localiza por debajo del promedio cuando el análisis se hace con base en el ingreso percibido por los residentes, lo cual refleja una proporción amplia de propietarios ausentistas. Por otra parte, la migración estacional de los habitantes del Chocó les permite generar ingresos por encima de lo que recibirían sobre la base de la producción local", Cap. VII.

5. Fernando Cepeda, Ernesto Blanco y José Fernando Pineda, "La Planeación frente al desarrollo regional en Colombia", Revista Cámara de Comercio de Bogotá, septiembre, 1979, No. 36, pág. 131.

6. Jaime Castro, *La cuestión regional y las políticas de descentralización en Colombia*, Enfoques Colombianos, No. 13, Bogotá, 1980, pág. 67.

7. El situado fiscal consiste en que en cada entidad territorial, Departamentos, Intendencias y Comisarias, la Nación distribuye, por mandato de la Constitución y la ley, unos valores para atender los servicios de educación y salud. Cada entidad recibe una suma complementada por una relación con la población. El situado debe ser distribuido en un 74% para educación y 26%

- para salud. Como consecuencia, la información por conducto (FER) y de los Servicios Seccionales - Salud (SSS), maneja los recursos que ha cedido o sea que controla estos campos que antes estaban en manos departamentales. En la práctica, lo relacionado con el situado fiscal no ha sido cumplido o ha sido desvirtuado, pues sólo equivale al 16% de los recursos ordinarios de la nación cuando según la ley 46 de 1971 debería equivaler al 24% ó 25% de éstos. La ley 43 de 1975, dispuso cosa distinta de lo que sobre el situado fiscal había establecido la ley 46 de 1971.
8. Informe Wiesner-Bird, Cap. XI.
  9. Ibid.
  10. Entrevista del Ministro de Educación, Jaime Arias, El Colombiano, octubre 11 de 1982.
  11. Informe Wiesner-Bird, Cap. XI.
  12. Ibid.
  13. Ibid.
  14. Augusto Hernández Becerra, *Op. cit.*, págs. 101 y sts. En este mismo autor, págs. 121 y siguientes, pueden encontrarse algunas normas legales que regulan los Concejos Municipales.
  15. Tomado de: La estructura municipal: un enfoque teórico preliminar. Cider, Universidad de los Andes, Bogotá, 1981.
  16. Joaquín Vallejo Arbeláez, *Descentralización Administrativa*, memorandum cedido por el autor en copia a máquina.
  17. Arvids Kalnins, *Creación de organismos departamentales de asistencia financiera y técnica a los municipios y departamentos en Colombia*, Bogotá, 1976.
  18. Informe de la Misión Wiesner-Bird, Cap. XII.
  19. Jaime Castro. La cuestión regional y las políticas de descentralización en Colombia, pág. 82.
  20. La política de desarrollo regional en Colombia, Revista Cámara de Comercio de Bogotá, No. 36, septiembre de 1979.
  21. Humberto Molina, *Intervención en el Foro sobre Problemas de las grandes ciudades en Colombia, de la Corporación Foro Regional, de Medellín*, junio de 1981.
  22. Ibid.
  23. Luis Carlos Galán, *Intervención en el Foro sobre Problemas de las grandes ciudades en Colombia*.
  24. Juan Enrique Hernández A., *Notas sobre la distribución de la población colombiana, Lecturas de Economía No. 7-8, enero-agosto de 1982, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia*, pág. 79.
  25. La política de desarrollo regional en Colombia, Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, No. 35, septiembre de 1979, pág. 11.
  26. Jaime Castro, *Descentralización Administrativa en Colombia*, pág. 86.
  27. Herman Festelhausen, *Obstáculos para el desarrollo económico de Colombia: las administraciones locales y los servicios rurales (Mimeógrafo)*.
  28. Informe de la Misión Wiesner-Bird, Cap. XIII.
  29. Véase, Jaime Vidal Perdomo, *El Área Metropolitana de Bogotá*, Revista Cámara de Comercio de Bogotá, marzo de 1979, No. 34, pág. 51.
  30. Informe de la Misión Wiesner-Bird, Cap. XIII.
  31. Ibid.
  32. Belisario Betancur, *Autonomía regional y descentralización, exposición en el Concejo de Medellín*, enero 20 de 1982.
  33. Edgar Gutiérrez Castro y Juan Felipe Gaviria, *Bases para el plan de desarrollo de Antioquia*, Gobernación de Antioquia, 1982, pág. 109.
  34. Carlos Julio Calle, Gabriel Poveda, Héctor Wolff, *Medellín: elementos básicos para su desarrollo planificado*, Medellín, 1981, pág. 70.
  35. Edgar Gutiérrez Castro y Juan Felipe Gaviria, *Op. cit.*, pág. 105.
  36. Freddy Santiago Molina, *Plan integral de desarrollo de Bayranchilla y su área metropolitana (Copia a máquina)*.
  37. Véase: Francisco Uribe-Echavarría, *Algunas consideraciones sobre la elección popular de Alcaldes*, Cider, Universidad de los Andes, 1981 (Mimeógrafo).
- amila Botero y Margarita Jaramillo de Botero, *Análisis de la estructura institucional de la Costa Atlántica*, pág. 4.
39. Herman Festelhausen, *Obstáculos para el desarrollo económico de Colombia: las administraciones locales y los servicios rurales (Mimeógrafo)*.
  40. Camila Botero y Margarita Jaramillo de Botero, *Análisis de la estructura institucional de la Costa Atlántica, Cider - Universidad de los Andes*, 1982, pág. 32.
  41. Jaime Vidal Perdomo, *Descentralización, regionalización, federalismo*, pág. 51.
  42. Informe de la Misión Wiesner-Bird, Cap. XIII.
  43. Camila Botero y Margarita Jaramillo de Botero, *Análisis de la estructura institucional de la Costa Atlántica, Cider - Universidad de los Andes*, 1982, pág. 35.
  44. Informe de la Misión Wiesner-Bird, Cap. XIII.
  45. Fuente: *Carmenza Araña de Ramírez, La descentralización en Colombia*, Bogotá, 1982, pág. 24. (Mimeo).
  46. Augusto Hernández Becerra, *Op. cit.*, pág. 62.
  47. Ernesto Guhl, *Colombia: Bosquejo de su geografía tropical*, Biblioteca Básica de Colcultura, Bogotá, 1976, T. II, pág. 169.
  48. Véase: Manuel José Cárdenas, *Reforma del régimen departamental y municipal*, Populibro No. 63, Bogotá, 1978, pág. 80.
  49. Carmenza Arana de Ramírez, *Op. cit.*, pág. 28.
  50. Joaquín Vallejo Arbeláez, *Op. cit.*
  51. Jaime Vidal Perdomo, *Descentralización, Regionalización, Federalismo*, págs. 76-104.
  52. *Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo*. Departamento Administrativo de Planeación, Antioquia, 1981, pág. 25.