

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

***Las nuevas políticas territoriales.*** Carlos Alberto Atehortúa Ríos, Ariel Cifuentes, Néstor Raúl Correa, Edgar Alfonso González S., Iván Jaramillo Pérez, Héctor León Moncayo, Doris Ochoa, Darío I. Restrepo, Fernando Rojas H. Fescol, Bogotá 1993, 403 p.

Después de cien años de férreo centralismo consagrado por la Constitución de 1886, abandono de las provincias y postración de las ciudades intermedias y pequeños municipios, se produce en Colombia una saludable reacción a partir de 1968. La reforma constitucional expedida ese año, en efecto, si bien fortalece al ejecutivo en perjuicio del Congreso, busca dar de nuevo vida a las localidades y robustecer los departamentos a través del situado fiscal, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, la desconcentración de algunos servicios nacionales, y sobre todo al introducir la planeación en todos los niveles de la Administración. Los resultados de la reforma fueron bien magros con relación a las intenciones que la inspiraron. Así lo observaba lustros más tarde en mi condición de ponente de ese Acto Legislativo: "Pasados quince años de su expedición, se puede comprobar, no sin nostalgia, que las buenas intenciones de la iniciativa quedaron en su mayor parte convertidas, en letra muerta, por no haber sido desarrollados los textos en disposiciones reglamentarias. Tampoco llegaron las instituciones introducidas por el Acto Legislativo N° 1 de ese año (1968) al fondo del complejo problema que plantea la división político-administrativa colombiana, aquejada de males inveterados, que hicieron también muy difícil su operancia" (Democracia Municipal, Externado de Colombia, Bogotá, 1986).

Luego siguió un paso más decidido en la vía de la descentralización al establecerse en 1986 la elección popular de alcaldes, iniciativa que dio origen a muchas controversias, pero sin duda abrió las posibilidades no sólo de la descentralización política, sino también de la administrativa y fiscal. O para decirlo más claramente, puso de manifiesto que la primera, es decir la autonomía política, naufraga penosamente si no se dota a las entidades territoriales de instrumentos que le den contenido y la hagan viable. Este ha sido el esfuerzo a partir de la

iniciación del proceso descentralista, cuya culminación en el marco institucional fue obra de la Constitución de 1991.

La Asamblea Constituyente no debatió con suficiente profundidad el tema regional y municipal, entre otras razones por falta de tiempo y la enormidad de la tarea que se impuso en un plazo perentorio, o sea la de reestructurar por entero el Estado colombiano y modificar todos los órganos del poder público. Se tiene a veces la sensación de que muchos de sus miembros, presionados por afanes políticos inmediatos, no tuvieron clara conciencia de la importancia de la reforma regional. Se trataba nada menos que de la redistribución del poder entre los diversos entes territoriales del país, establecer un nuevo mapa que sea apto para las necesidades del desarrollo en la perspectiva cercana del siglo XXI, buscar formas que contribuyan a superar las dramáticas desigualdades y desequilibrios regionales, que de ahondarse, amenazan la unidad e integridad misma de la nación.

Sin embargo, se lograron notables avances al fijar un marco constitucional a la región, señalar la elección popular de gobernadores y responder a los reclamos de grupos étnicos tradicionalmente marginados. En el aspecto municipal hubo, según opinión de expertos, algunos retrocesos en favor del centralismo. Es evidente que lo más difícil será derrotar la *cultura de la concentración y centralización* del poder, tan profundamente arraigada en las mentalidades de gobernantes y gobernados.

A fin de que esos logros no se estanquen, es indispensable una vasta tarea legislativa que reglamente la enmiendas, las desarrolle y les dé coherencia, lo mismo que una labor de interpretación progresiva de la Corte Constitucional. Pero además, y como presupuesto, la actitud vigilante y cooperadora de la ciudadanía, de sus medios de expresión y de las entidades académicas y educativas. En lo que a estas últimas se refiere, les corresponde la responsabilidad de formar cuadros capaces de liderar la reforma y funcionarios eficientes de la Administración regional y local.

Es alentador ver que en el poco tiempo de renacimiento descentralista, el País dispone ya de un núcleo numeroso de expertos en los diversos aspectos del tema Regional y municipal, cuya importancia hoy se reconoce, después de largos años de desvío y menosprecio. No puede seguir ignorándose entre nosotros que el tema central del Derecho Público y la Ciencia de la Administración es éste en todo el mundo. Una solución política equivocada en esa materia lleva a conflictos como los que conocen en la actualidad varias regiones del mundo, entre ellos los sangrientos sucesos en la Europa oriental y algunas de las naciones que formaban parte de la extinguida Unión Soviética.

Las Nuevas Políticas Territoriales, obra que recolecta ensayos de nueve expertos en el tema, editada por Fescol con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, abona la afirmación anterior sobre la profusión de estudiosos en materia regional y local.

Los autores se ocupan precisamente de proyectos que en el momento de su aparición habían sido sometidos al Congreso, eran motivo de discusión o aun, en algunos casos, ya habían sido convertidos en leyes de la República. Lo anterior no disminuye el interés por la lectura de esos textos pues, como se observa en su presentación

...los trabajos... ejercitan un análisis que no depende en cuanto a su vigencia y validez del texto aprobado, sino de las corrientes de pensamiento que son expuestas alrededor de las temáticas estudiadas, y que permiten identificar las opciones de política por las cuales se inclina el país y el legislador (Introducción).

Resalta el hecho de que muchas de las observaciones hechas fueron tenidas en cuenta en los proyectos aprobados. Muchas más son inquietudes abiertas en espera de respuesta.

Lo anterior, se desprende de las observaciones del primero de los autores, en orden de aparición, Edgar Alfonso González, quien resume así sus puntos de vista:

La experiencia colombiana reciente y las iniciativas legislativas presentadas por el Gobierno nacional hasta la fecha a la consideración del Congreso, permiten concluir que ha habido falta de coherencia en las propuestas, dispersión, ausencia de conocimiento de las disparidades entre las entidades territoriales, un exagerado centralismo en la concepción de la descentralización, un cercenamiento de la autonomía territorial reconocida por la Constitución Política, y una marcada desarticulación entre la lógica sectorial del proceso descentralista, y su concepción integral (p. 14).

Su exposición se orienta sobre tres ejes: a) la descentralización y la organización del Estado; b) la distribución de competencias entre los distintos niveles; c) las finanzas públicas del proceso de descentralización. Las divergencias sobre el modelo de Estado, el alcance de su intervención, el mismo contenido político de la descentralización, se ven desde enfoques distintos y no en pocos casos contrapuestos, lo que incide directamente en la falta de armonía de las distintas propuestas. Entre los dos extremos de estatismo y sujeción exclusiva a las fuerzas del mercado hay una amplia gama de matices y dependerá de la voluntad y

decisión de gobernantes y legisladores adoptar una u otra solución. Es lo que hasta ahora no ha ocurrido con meridiana claridad, dada la diversidad de fuerzas que entran en juego, comenzando por las que actuaron en la Asamblea Constituyente. Las confusiones en buena parte se originan en los propios artículos constitucionales y sólo una acción armónica del Gobierno y el Congreso podría en el futuro despejar el horizonte. Lo anterior es aplicable a los otros dos aspectos, el de las competencias y las finanzas, pues sin una definición clara del papel y funciones del Estado, de las relaciones del Gobierno central con las entidades regionales y locales, aquellas también serán equívocas.

Luego de ese marco general, los otros autores se refieren a temas puntuales acerca de los proyectos (algunos ya leyes de la República), que apenas podemos mencionar. Así, Iván Jaramillo Pérez sobre la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, donde se indican, en este punto medular de la reforma, las contradicciones, complejidades y engaños, con un sentido crítico constructivo, al señalar lo que denomina los "sesgos" centralista, departamentalista y favorable a la educación en detrimento de la salud; Néstor Raúl Correa y Ariel Cifuentes se ocupan de un nuevo estatuto presupuestal; Héctor León Moncayo, del Fondo Nacional de Regalías; Edgar Alfonso González y Fernando Rojas H., acerca de la reforma de los tributos departamentales y municipales; Carlos Alberto Atehortúa Ríos, del régimen de las entidades territoriales (áreas metropolitanas y municipios); Doris Ochoa y Darío I. Restrepo, de las instituciones y mecanismos de participación: Ariel Cifuentes y Néstor Raúl Correa, de la carrera administrativa municipal y González Salas, de la ley orgánica de planeación. Como puede fácilmente colegirse, cada uno de estos temas daría para un extenso comentario, que se saldría de los límites de esta reseña.

Cabe sí señalar que una de las causas, probablemente la más notoria, de muchas de las confusiones, incongruencias y contradicciones que acertadamente observan los autores, obedecen a la falta de una ley de ordenamiento territorial bien concebida, pues hasta ahora asistimos al absurdo de toda una serie de leyes y proyectos, del más diverso origen, sobre la cuestión territorial, sin que la ley madre, la que debe servir de marco a las demás, haya sido expedida. Algo más, los proyectos presentados, producto de apresuramientos e improvisaciones, en los que no se ha tenido en cuenta a la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por la Constitución, ni menos aún las opiniones de expertos y estudiosos del tema y ni siquiera la de los parlamentarios, han sido retirados por dos veces y siguen pendientes (al momento de escribir esta reseña) de nueva consideración.

Dos fenómenos deben subrayarse como secuelas del movimiento descentralista dinamizado en los últimos años: el del creciente interés por el estudio de los

temas provinciales y locales, incluidas las historias regionales, y la formación a que atrás aludíamos de especialistas. De lo último es testimonio la profusa literatura de los años recientes, de la cual hace parte la obra comentada. Que por lo menos parte de ella sea realidad en el porvenir, es lo que esperamos. Sobra advertir que la descentralización no podrá producir resultados por sí sola, si no va acompañada de cambios profundos en toda la organización política, económica y social del País.

*Luis Villar Borda*