

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Ponente: Asther González Rodas, delegado de la Universidad de Caldas.

En un proceso de recuperación de la patria, iniciado vigorosamente por un entendimiento político de los partidos tradicionales colombianos, se ha planteado a la nación entera una serie de bases que en el orden político, administrativo o económico, se han considerado como fundamentales para la reestructuración de nuestra colectividad social. Bases, digo, que entendidas en todas sus facetas y acogidas con pasión por quienes tienen a su cargo la dirección de los destinos patrios, en cuyas filas no puede menos que figurar la juventud universitaria, posiblemente llegaran a producir el viraje total que necesita un pueblo en agonia desde hace más de un siglo.

Efectivamente, las guerras de la independencia y su feliz término para la causa libertaria, le plantearon a la entonces insipiente nación un problema de múltiples aspectos, pero más que todo en cuanto al régimen económico, político y administrativo, casi como si dijéramos, un derrumbamiento igual al que le produjo a la civilización chibcha, Zipa y Zaque teocráticos, el trasplante de unos hombres blancos, jinetes de arcabuses y portadores de una religión monolítica. Y con tanta razón Bolívar pensara en la integración no solo territorial, pero administrativa y política de la Gran Colombia, para la lenta y costosa recuperación de un pueblo de hombres desnudos, soldados sin coraza por más de diez años, desadaptados de su ocupación agrícola y arrancados a sus parcelas desde los días alborozos de 1810. Gran Colombia, que en el pensamiento del libertador jugaba tantos papeles, y el primero de todos en su mente de visionario y civilista, el abundamiento de su capacidad crediticia frente a los prestamistas ingleses, para subsumir la deuda de la independencia y crear una nación poderosa y respetada en el Norte de Sur América. Pensamiento estructurado el suyo, pero realidad desvertebrada por mezquinos intereses de pequeños jefazos, y surgimiento de tres repúblicas que nunca más volvieron a unirse, a no ser en el pensamiento

caballerezco y romántico de un Tomás Cipriano de Mosquera, allá por los años de la Federación.

Mil ochocientos sesenta y tres es la partida de nacimiento de la Federación Granadina, donde el pueblo y sus jefes empiezan a pensar políticamente, integración de una nación por la creación de los Estados Federales, unidos contractualmente con fórmula Rousseauiana, y trasplante directo, sin beneficio de inventario, del sistema de gobierno federal de los Estados Unidos. Es el surgimiento de la inquietud en el pensamiento político granadino, forma y estructura de Sociedades democráticas, militancia activa de la democracia, presidente sin temor al pueblo porque encarnaban al pueblo mismo, y personalidades tan enhiestas como la de un Murillo Toro, que ya desde 1853 afirmaba como su primer postulado político: "Yo que me he acostumbrado a mirar siempre la política por el lado económico, que creo que la idea económica tiene que dominar a la idea política, y que tengo la íntima persuasión de que mientras no se complete la revolución económica iniciada por la ley de descentralización y por el establecimiento del impuesto directo, la República no tiene, en verdad, base alguna para consolidarse y menos para ser prolífica". Ideas neoliberales, con estructuración funcional y económica, que bien podrían figurar en mentes tan avanzadas y tan de nuestro siglo, como Walter Lippman. Pero 1886, después de profundas conmociones sociales, significó la consolidación del régimen centralista, con el desconocimiento del segundo y no menor slogan de la Regeneración, como era el de la descentralización administrativa, planteada por Núñez el ministro de la desamortización de los bienes de manos muertas, y ahora el inspirador de una Constitución de primordiales miramientos hacia la Iglesia Católica. No puede desconocerse entonces lo que significaba un régimen presidencial asentado sobre la extinción de los Estados Federales, o el establecimiento confesional del Estado en una muy interesante gama de racionalismo, imperante en nuestro siglo pasado. Sin embargo ese volver a empezar del 86 se proyectó, y continúa con su prístina vigencia, en la estructuración política del Estado Colombiano, para terminar con un interregno de diez años, desquiciamiento moral de la patria, asalto a sus instituciones jurídicas y legales, e imperio, no de un artículo 121, sino de una voluntad omnímoda, que hizo fracasar al hombre y desencadenó a la bestia.

Yo creo, con el Dr. Fernando Isaza, que el artículo 121 de la Constitución no es un vicio de nuestra democracia, sino un correctivo en su funcionamiento. Lo que ha fracasado en nuestro medio no son las Instituciones sino los hombres, como él bien lo dice para Colombia en ge-

neralización que hace el Papa Pío XII para el mundo entero. Porque una colaboración de los órganos del Poder Público perdió su vigor, unas veces al sumarse el parlamento indiscrecionalmente al Presidente, y aún a costa de sus funciones primordiales que el pueblo le entregara, sin que quienes lo integraran se sintieran responsables de tamaña traición. Y otras al oponerse sistemática e irracionalmente a todas sus iniciativas

Fué pues una serie de dares y tomares, de dimes y diretes, de toma y daca, en el que predominaron los politiqueros, que no los políticos, para el asalto a la nación en la puja por el poder. Y a la cual el pueblo asistió con su pasión nacida de su ignorancia, que no como sujeto pensante, eje y pivote de su enrumbamiento social. Porque nuestro pueblo tiene libertad de pensar, constitucionalmente hablando. "Pero aún no dispone del derecho a que se le enseñe a pensar: ya que ni nuestras escuelas, ni nuestros colegios, ni nuestras universidades, enseñan a utilizar el instrumento del raciocinio, porque su orientación es metafísica y formalista, y su objetivo, que no de servicio social, es individualista".

Una vez más han fracasado los hombres. Porque si nó cómo se explica el que hayamos existido por un largo período de tiempo sin más garantía que la voluntad intencionada de la autoridad?. Pero si el estado es equilibrio del poder y garantías individuales, que equivale a decir "derecho", cómo es posible que el poder, de una sola persona, que interprete a su modo un artículo 121, haya desconocido flagrantemente todo un Título III de la Constitución?. El Estado de Derecho es una de las conquistas más preciadas de la humanidad, que en los Estados Unidos lo definieron como "A Government" of law and not of men", en idénticas concepciones como los franceses dijeron "il n'ya point d'autorité supérieure A celle de la loi". Y que posteriormente Max Weber llamó legitimidad racional, como aquella en que se obedecen ordenaciones impersonales y objetivas jurídicamente establecidas, y a las personas únicamente como portadoras de una competencia, es decir, de una esfera de mando jurídicamente delimitada. Pues bien, nuestra Constitución tiene un Título III y allí una gama de garantías individuales, inviolables, sagradas, que consagran para el colombiano su vivencia dentro de un Estado de Derecho. Pero por una serie de vicios, el parlamento periclitó, el ejecutivo fue omnimodo, el individuo no tuvo más garantías, y la justicia fracasó porque nuestros jueces y magistrados aplicaron con lujo de detalles, uno a uno, todos los decretos del ejecutivo, a medida que el hombre colombiano perdía su ropaje de amparo, a los constantes asaltos a ese Título III de la Constitución, que por algo nuestro legislador mandó para que encabezara el Código Civil. Y es muy dicente el caso de Inglaterra en donde los

derechos individuales no tienen un Estatuto Fundamental, pero en donde los juristas ingleses los deducen de dos supuestos, que, dicho sea de paso, constituyen un artículo dentro de nuestro Título III.: a) en que los ciudadanos pueden hacer o decir todo lo que no infrinja el derecho objetivo o subjetivo; b) en que las autoridades solo pueden hacer aquello que les está permitido por el derecho estatutario o por el common law. También en los Estados Unidos, y para la garantía de su capitalismo "a pesar de los enormes poderes del Presidente, la Constitución ofrece posibilidades de neutralizar la política de un Presidente demasiado **popular**, y, por consiguiente, de obstaculizar la acción de aquella magistratura, que es la principal expresión de la democracia americana. Tales factores conservadores son el Senado, que, no obstante la democratización de su elección, representa los grandes círculos bancarios, comerciales e industriales, y que si bien no tiene posibilidad de conducir por sí mismo una determinada política, si tiene, en cambio, la de obstruirla; y, sobre todo, el Tribunal Supremo de Justicia, que ha constituido el obstáculo principal de toda política, especialmente social y económica, que tendiera a quebrantar la base del capitalismo americano". En nuestro plebiscito no hemos abolido el régimen presidencial, sino, que, no fiándonos mucho de quienes ejerzan el poder, le hemos aplicado serios correctivos, Correctivos que también hemos logrado para el parlamento. Porque el Gabinete Presidencial y la representación proporcional de las distintas corrientes parlamentarias en el mismo, así como las dos terceras partes en las decisiones fundamentales de las Cámaras, solo buscan una mayor integración de la dirección política del Estado, responsabilizando a sus componentes, al ejecutivo, al Consejo de Ministros, al Congreso, en un palabra, a todos y cada uno de los hombres en quienes el pueblo confió su enrumbamiento político. Quiera Dios que nuestros hombres no nos fallen una vez más!

Toda esta serie de consideraciones previas, que no pueden desligarse del tema que me he propuesto, tienden únicamente a demostrar el continuo devenir de nuestra orientación política, que se prospecta necesariamente sobre otros aspectos de la realidad colombiana, carente de todo, pero al menos de una lógica en el proceso, aún fisiológico, del pueblo colombiano. Y ajenas al momento histórico como una continua frustración de lo que la nacionalidad colombiana, como sociedad coherente, ha esperado y espera. Simplemente porque nuestras reformas han sido de papel, o mejor aún de palabras, como la pomposa frase de Núñez de centralización política y descentralización administrativa, sin ningún contenido, en la práctica, en cuanto a este último aspecto tocaba. O la

unión Nacional de Ospina Pérez, acomodaticia, frágil, y rota a la primera dificultad política. Y así hemos llegado a un punto en el que todo el País vive de las palabras, pero les ha perdido tanto el respeto que no espera nada de ellas, ni siquiera el que tengan una sustancia de ideas o un aliento de sinceridad afectiva, en la frase de un intelectual colombiano.

EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACION.

Uno de los temas más debatidos a lo largo de nuestra trayectoria política es precisamente este de la centralización o descentralización. Y ya sea descentralización política y administrativa, con la existencia de los Estados Federales, o centralización administrativa y política, con vigencia desde Núñez hasta nuestros días, lo cierto es que la Nación no se ha formado un criterio claro del problema. Sólo hemos reaccionado como por instinto frente a las exageraciones de una u otra modalidad, pero sin que hayamos profundizado acerca de las implicaciones tanto económicas como políticas y sociales de las mismas. Analizando más a espacio la reciente y aún actual realidad de la nación, fácilmente podemos constatar los profundos errores a que nos condujo una férrea centralización que dispuso en su integridad desde un Ministro del despacho hasta el último alcalde, una licencia de importación o una partida presupuestal del más humilde villorio que alcanzó a llamarse Municipio. Esa irrompible relación de interdependencia, pero mejor aún de sujeción, entrabaron, sin otras consideraciones que componendas políticas, todo el engranaje administrativo de la Nación, dejándonos como legado una masa amorfa e incoherente de Municipios y Departamentos, sin más proyecciones que las de saldar un amplio déficit presupuestal. Porque el agravante, dentro de nuestra organización política, es que el municipio no es más que un mendigo frente al departamento, y este, a su vez, mendigo también para con la nación. Pero el criterio a la inversa es muy otro: La Nación impone una política de inversión a los Departamentos, y estos a los Municipios, violando su soberanía administrativa, ya que en la Constitución y administrativamente son soberanos, y anulándoles la posibilidad de una organización financiera.

De esta suerte todo el andamiaje económico descansa en el ejecutivo central, para proyectarse sin técnica alguna sobre todos los ámbitos de la república. Porque en todos los aspectos de la economía nuestro estado colombiano no tiene una visión segura, ni un criterio definido para hacer que un crecido presupuesto de que dispone, llegue siquiera a rendir un aspecto racional ya que no funcional.

Ya lo vemos en la política de precios, determinando topes en el mercado interno para los productos básicos, o para la compra del café, o para los cánones de arrendamiento, y aún en el exterior para sostenerle precios mínimos a nuestro grano, y por otro lado aumentando el numerario mediante repetidas emisiones de dinero que no pueden producir más que un desequilibrio, casi una crisis, de nuestro sistema económico. Y es muy lógico que no pueda haber precios topes para nuestros productos básicos a los impulsos de una creciente demanda, o al aumento de una burocracia a expensas del presupuesto, o a la disminución paulatina de la productividad agrícola nacional en relación con nuestro crecimiento democrático; ni pueden haber precios topes para los arrendamientos, cuando el estado no ha realizado, por intermedio de sus organismos competentes, un adecuado plan de viviendas higiénicas y baratas, al alcance de las clases menos favorecidas, o cuando la violencia política ha precipitado la inmigración en masa de amplios sectores humanos sin amparo y sin techo, que afluyen a la ciudad aumentando sus problemas, o cuando los grandes terrenos urbanizables permanecen en propiedad de compañías privadas, ansiosos de una mayor valorización de sus propiedades y una mejor fuente de ingresos a costa de las urgentes necesidades del pueblo.

La política financiera del estado es otro ejemplo de aguda miopía económica: el constante arbitrar recursos para el gobierno y el descubrimiento minucioso de toda clase de posibles fuentes de tributación, es la condición indispensable para ser Ministro de Hacienda. Nada importa la incidencia que hayan de tener determinadas medidas arbitristas, ni los sectores sociales que afectarán, ni la capacidad de los mismos para soportarlos, ni la más frecuente translación del impuesto, con tal que a las arcas públicas llegue una determinada cantidad de dinero. Y nada importan tampoco la destinación funcional o racional, o el simple bombeo de numerario, y sus necesarias implicaciones en el proceso económico de la colectividad. El Gobierno necesita dinero para gastar como un rico incapaz, y es esta la única consideración que cuenta. Y fue este el criterio para que de los 1.049,2 millones que recibiera el Gobierno en 1954, 1.028.07 se esfumaron en gastos corrientes, sin que significaran inversión ninguna, en el estricto sentido de la palabra. Como tampoco el Gobierno, ni nuestros economistas, tuvieron ningún reparo que hacer al transpaso de 250 millones del sector privado al público, entre los años de 1953 y 1954. Es también de asombrarse el hecho de que los medios de pago en circulación, aumentaran de diciembre de 1952 a la misma fecha de 1956 en una cifra que alcanza el 85%, que en cifras absolutas signi-

ficaba pasar de 1.509 millones a 2.415,4. Y en término de dólares, la reserva de diciembre de 1952 a diciembre de 1956 fluctuaron entre 166,8 millones de dólares y 144 millones, habiendo llegado a 268 millones en julio y diciembre de 1954. Ya en pesos, las reservas aumentaron de 326 millones a 360 millones. Este acrecimiento en términos nominales, en comparación con una disminución en término de dólares, se explica por el hecho de que el gobierno reajustó el precio de dichas reservas del 1.95 a que estaban contabilizadas, al 2.50%, haciendo uso de la utilidad que le produjo este reajuste. Otro caso bien patético de arbitrio gubernista durante esta misma época a que hemos venido haciendo referencia, es el aumento de los préstamos y descuentos, que incluyendo las inversiones en deuda pública del gobierno nacional por parte del Banco de la República, pasaron de 80 millones de pesos en diciembre de 1952 (esta es una cifra neta, deducidos previamente los dineros que el estado tiene depositados en el Banco) a 575 millones de pesos en diciembre de 1956, o sea un aumento o generación primari a por parte del gobierno, de 500 millones de pesos.

En materia agrícola, y a pesar de que nuestros gobiernos, asesorados por entidades de carácter internacional, se han preocupado por traer al país una serie de misiones técnicas, que presenten soluciones a las más urgentes necesidades agrarias, de consumo y de destinación de la tierra, hemos constatado con verdadero pesar que la organización misma del estado ha resultado incapaz para llevar a cabo unas determinadas recomendaciones, fruto de un juicioso estudio proyectado sobre los cuatro horizontes del país. A mi entender, una pesada máquina burocrática, una clasificación de ministerios que semejan islas dentro de la estructura misma del gobierno, porque carecen de un pensamiento siquiera sea coordinador pero ni aún de integración y colaboración, han impedido que el país se aprestara para resolver casi crisis previstas inteligentemente por dichas misiones. La misión Currie dejó para el país una gama de amplias y sesudas consideraciones económicas, de producción, de aumento del consumo, de organización gubernamental, de recuperación de vastas regiones para la producción nacional, y de diversificación de esta producción, que no han servido más que para evitar un volumen e iniciar una creación de nuevos órganos administrativos, incapacitados desde su base para llevar a cabo un programa económico.

La misión agrícola encabezada por Sir Herbert Stewart, casi alarmada por la desproporción existente entre las tierras destinadas a la producción agrícola y aquellas que ocupa actualmente la ganadería, y que suman 3 millones de hectáreas para las primeras por 27 millones de hec-

táreas para las segundas, propuso y se recalcó la necesidad de un aumento del 40 al 50% de la producción agrícola, para que logrando un aumento del 25% en el nivel de los consumos, pudiésemos, para 1956 atender las necesidades de toda la población colombiana sin tener que recurrir a la importación. Y no solo mediante la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola, sino también y muy especialmente, por un programa de largo alcance para mejorar los sistemas de utilización de la tierra actualmente destinada a los cultivos. Pero el gobierno, y con él sus dependencias administrativas, sólo pensaban y actuaban dentro de un inflado presupuesto de gastos, sin que para nada contaran inversiones como estas, ni siquiera para la recuperación de nuevas tierras, pero ni aún para la mejor explotación de las existentes.

Tras esta enumeración sucinta de toda una serie de medidas financieras que para nada tuvieron en cuenta el hombre como potencial humano, creador de bienes y servicios, pero ni al estado voraz devorador de más del 25% del ingreso nacional, que no alcanzaron una aplicación funcional pero ni siquiera racional, que antes que impulsar la economía la saquearon y la obtruyeron, nos queda un remanente de déficit por todos los aspectos de la economía nacional. Que el Dr. Alvarez Restrepo hizo constar al posesionarse del cargo como Ministro de Hacienda: "Al abandonar este mismo cargo el 13 de Junio de 1953, había entregado un presupuesto con 45 millones de superávit para recibir el 10 de mayo uno con 80 millones de déficit del año de 1956, mas el déficit que estaba acumulándose ya en 1957 en torno a 15 millones mensuales. Había dejado una moneda estable que durante dos años y medio había soportado el peso de la economía nacional con libertad de importaciones, al cambio fijo del 250 y recibí esa misma moneda prácticamente desaparecida, peleando una brava batalla con el cambio libre en torno al 700. Había dejado los pagos comerciales externos al día, y un superávit en la balanza de pagos de 27 millones de dólares, y encontraba una deuda comercial vencida de un poco más de 300 millones de dólares, de acuerdo con los datos finales que para este renglón hemos obtenido".

De todo lo cual no nos queda otra conclusión que sacar que la de que, por todos los aspectos que se le mire, nuestro estado es irresponsable en el doble sentido de que no sabe cómo orientar su gestión económica y no sabe cuáles pueden ser las incidencias económicas de su gestión financiera. Estos son, desde luego, dos aspectos de un mismo problema de irresponsabilidad: el primero se refiere al estado como suma de mecanismos que operan, directa o indirectamente, sobre la economía pública: el segundo se refiere al estado en cuanto al obtener ingresos, al realizar gas-

tos, al construir obras, o al comprar o vender títulos en el mercado de valores, está produciendo unas alteraciones en la distribución de la riqueza, en el nivel de los precios e en la remuneración del trabajo, la tierra o el capital.

IMPORTANCIA DE LOS DEPARTAMENTOS.

Frente a este angustioso balance de la realidad y el papel desempeñado por el estado, tanto en el aspecto económico como político a lo largo de un vasto proceso histórico, acaso hayamos pensado alguna vez en la esperanza que para nosotros significa el departamento, entidad administrativa que, vigorizándola, podría quizá significar un correctivo en nuestra vida administrativa nacional. Mas que todo razones históricas se han hecho valer para la existencia de la división geopolítica llamada Departamento, y en verdad que nuestros estados federales dejaron una armazón sin otro distintivo que la división territorial, cuando había perdido sus atribuciones políticas. El Gobernador fue entonces, desde 1886 a esta parte, Jefe de la administración y agente del gobierno central. Y como agente del gobierno desempeñó un papel muy principal en una época donde las comunicaciones escaseaban y el territorio de la nación "constituída en república unitaria" se hacía demasiado extenso para el cabal desarrollo, mediante su cumplimiento, de la política nacional. Pero como Jefe de la administración el gobernador no ha pasado de ser un eterno solicitante al gobierno nacional, para que las partidas presupuestales asignadas a su departamento, efectivamente alcancen para la realización de sus proyectos, previamente aprobados por ese mismo gobierno central.

En un proyecto elaborado por eminentes juristas de Antioquia, el Departamento, conservando el papel político que hasta ahora ha venido desempeñando, empieza a ganar en personería administrativa, mediante una recia participación en el presupuesto nacional, una de cuyas fuentes más importantes la constituiría el 10% del impuesto sobre la renta y patrimonio, que yo me imagino, bien podría dar origen a una guerra civil en nuestro país colombiano. También el Municipio llegaría a vigorizar sus entradas presupuestales, a base de impuestos propios y porcentajes en los presupuestos departamentales, todo lo cual les permitiría a los unos y a los otros, al menos disponer de una nueva cantidad de dinero para la proyección y elaboración de sus planes más urgentes. Para Antioquia, y muy especialmente para Caldas, una participación mediante porcentaje en los recaudos de la nación, significaría un positivo avan-

ce en el proceso de descentralización, una de las más apremiantes necesidades de la República.

Pero lo importante, dentro del tema de la descentralización, no es propiamente determinar una mayor fuente de entradas para municipios y departamentos a costa del tesoro nacional, sino, muy especialmente, ver hasta qué punto, tanto departamentos como municipios, lograrían con ésto la emancipación legal de estas superestructuras gubernamentales. Porque si nuestros ingresos van a aumentar, pero de ese presupuesto aumentado debemos no sol o rendir cuentas, sino someter su inversión, en sentido amplio, a la previa aprobación de los proyectos que el Departamento o el Municipio consideren como de más importancia, necesariamente no hemos logrado más que un mayor capital para que nos lo administre.

Y otra falla no menos grave que pesaría sobre nuestras entidades descentralizadas, Departamento y Municipio, sería la incapacidad que antes anotábamos para el estado, y aún más, su desvertebración. Sería entonces la división por departamentos administrativos, de que actualmente disponen muchos ministerios, aplicada al campo local. Que necesariamente, y mediante la autonomía para el gasto de su presupuesto, que no de su inversión, o ante la inexistencia, en la teoría o en la práctica, de entidades técnicas, que no prácticas, daría al traste con un programa de integración funcional de todos los actos políticos o administrativos del estado colombiano. Mas aun, nuestros departamentos no han sabido otra cosa que elaborar un presupuesto de gastos, casi exclusivamente de nómina debido en gran parte, no hay que desconocerlo, a la penuria en que viven sus fiscos. Nunca hemos dispuesto de un presupuesto de inversiones con sentido funcional del mismo, con conocimiento previo de sus repercusiones en el campo económico, con recurso de empréstitos sesudamente aplicados al medio y al hombre, para mejorar su bienestar y su nivel económico, acreciendo su capacidad, al uno de producción y al otro de consumo, sino que, con un criterio inferior a aquel con que procede un pater familias, porque al menos este piensa en el ahorro, nuestros secretarios de hacienda dividen el presupuesto en dos partes: ingresos y gastos. Y es entonces cuando cobran mayor vigencia las observaciones de Mr. Currie, que dichas para Caldas no se ve por qué no pueden aplicarse a los demás departamentos; "en estas condiciones (división del presupuesto en ingresos y gastos), el presupuesto no puede servir eficazmente como instrumento de ejecución administrativa o de control, ya que no representa un fundamento adecuado para precisar que es lo que debe lograrse realmente con el dinero gastado. Ni es útil como

instrumento de planificación, pues no indica claramente, ni hace distinción adecuada entre las atribuciones respectivas de la nación, de los Departamentos y los Municipios en el total de los programas gubernamentales de los mismos'.

Y reparando las recomendaciones formuladas por la misión Currie para Caldas, encuentro una serie de considerandos que pesan mucho como para que nuestro Departamento sea uno de los abanderados de la descentralización, mediante el vigorizamiento de estas secciones territoriales. Problemas de tanta importancia en una región que vive del monocultivo cafetero como es el de los transportes, necesario a la integración de mercados en nuestras poblaciones, mediante la introducción de productos de otros departamentos, se ven profundamente afectados por la falta de vías carretables en buen estado, que hagan fácil y barato el abastecimiento hasta todos los centros de consumo. Así también en los planes educacionales y de higiene, los caldenses estamos sometidos a una capitis de minutio máxima, porque para el gobierno central no cuentan más que nuestras divisas cafeteras, que no el paludismo y la ignorancia, de que mueren nuestras gentes. Disponemos aún de tierras aptas para la intensificación de los cultivos, como son el valle del Risaralda y un vasto sector de La Dorada así como los páramos bajos, que actualmente, al menos los primeros, se utilizan para la cría y engorde de ganado, pero nuestro departamento no dispone ahora de capacidad financiera, ni más tarde con capacidad financiera tendrá criterio económico-funcional, como para reivindicar esas tierras y aplicarlas eficientemente a la productividad agrícola, para bien de la comunidad y progreso económico del hombre colombiano y de la nación entera.

De todos modos la descentralización no puede significar, dentro de nuestro sistema político actual, una simple asignación de fondos o impuestos, como tampoco se resuelven nuestros problemas económicos ni las recomendaciones de varias misiones, que se han apersonado de nuestras más graves dolencias, con la simple creación de ministerios sin ningún contenido funcional, ni racional, pero ni aún de coordinación. Una distribución orgánica y racional del presupuesto, con la exacta determinación de lo que los fondos nacionales aportan para los planes y proyectos de los departamentos y municipios, no en simples números o porcentajes, pero si de funciones a su cargo, es la mejor manera de lograr una integración funcional y económica.

Que la nación le diga a los departamentos, que en lo educacional, ella va a pagarles un sueldo satisfactorio a los maestros, que los departamentos asuman el sostenimiento para la capacitación del personal

necesario mediante la creación de escuelas normales, y que los Municipios construyan las escuelas necesarias para dar educación a los niños en edad escolar, y ahí tenemos una integración funcional de la educación por intermedio de una descentralización de sus obligaciones. O que en el campo de la higiene y salud del pueblo, la nación emprenda las urgentes campañas de higiene preventiva a todo lo largo y ancho del territorio colombiano, el departamento construya los hospitales y puestos de socorro necesarios dentro de su jurisdicción, la beneficencia colabore con las drogas y medicamentos, y el Municipio pague a su vez los sueldos y sostenimiento del personal necesario. Es esta pues, para no alargar más con ejemplos, la verdadera descentralización, dentro de nuestro sistema actual político, mediante la integración por funciones, admitiendo necesariamente, que para el cabal desempeño de las mismas, los presupuestos también deben distribuirse funcionalmente.

LA VERDADERA DESCENTRALIZACION.

Tanto en los presupuestos nacionales como departamentales y municipales, partidos en dos mitades de gastos e ingresos, hace falta la formación de un tercer aspecto, y no el menos importante, cual es el de las inversiones. Que en nuestro medio, y aún en el de potentes instituciones extranjeras, deben ser llenadas mediante los empréstitos. Que en nuestro ámbito departamental o municipal no han funcionado, no propiamente por falta de visión en el equipo de hombres que han ocupado la administración de los mismos, sino porque, aquí si la centralización axficiente, la nación ha monopolizado la facultad de contratar empréstitos que en un 80% no han servido más que para cubrir las deudas, torpemente adquiridas. En efecto, ningún departamento o municipio puede contraer empréstitos, porque a lo mejor los presupuestos respectivos no podrán atender al pago de sus intereses y amortización, o bien la nación, les ha impuesto una política de inversiones que es una política para ella, pero que no es un plan de inversiones para tales entidades.

Pero ya que no a los empréstitos, menos aún podrán los Municipios o las medidas autónomas, recurrir al crédito público. Porque también nuestro crédito público, que algunos hacendistas casi lo equiparan al descrédito público, sólo funciona para los papeles que coloca el estado. Y es muy lógico: si los papeles que el estado ha emitido para la financiación de cualquiera de sus necesidades, pagan un 8% anual, no podrían nuestras entidades descentralizadas lograr colocar sus papeles de crédito a un interés más bajo, porque o bien, el público no los compraría en igualdad de condiciones, o el estado desaprobaba inmediatamente la in-

versión propuesta, en caso de unas mayores seguridades que pudieran ofrecer los proyectos de los Departamentos o Municipios, porque de todos modos se entraría su capacidad de lograr colocar sus propias emisiones. Pero si en estas condiciones el estado no lo permitiría, mucho menos si los papeles del municipio o del departamento o de las distintas entidades autónomas, ofrecieran un mayor interés. Porque el estado es el tutor legal de un incapaz que se llama departamento, pero no para protegerle, sino para impedir que le haga competencia o pueda perjudicarlo.

Es frente a esta serie de impedimentos y trabas que el estado ha impuesto a los Departamentos y Municipios, al lado de los que a su turno manipulean los Departamentos contra los Municipios, como surge la necesidad de reiniciar al revés, de pensar primero en el Municipio, que en la Nación y que en el Departamento, de vigorizar sus entradas antes que las de cualquier otra entidad, y la de permitirle atender, primero a él, a todas y cada una de las necesidades locales, que dentro de una economía funcional y un criterio del estado de servicios, deben necesariamente abrirse paso.

Nuestro municipio actual es incapaz no intrínsecamente como se ha pretendido alegar, sino extrínsecamente como en la realidad ocurre. La administración municipal ha resultado inepta, porque no hay administración municipal. Ni puede haberla, a pesar de que acrecentemos sus entradas, si los Departamentos van a entrar su posible desenvolvimiento. Que es lo que en la actualidad ocurre. Porque sinó, cómo puede haber administración funcional del Municipio, cuando en un año ya tenemos por lo menos tres cambios políticos de Alcalde? O cuando las escasas distribuciones del presupuesto Municipal y las más frecuentes limosnas de los departamentos, se han aprobado condicionalmente a ciertos fines y en atención a determinados intereses, no precisamente los más urgentes dentro de la localidad?. O cuando a la desintegración orgánica con las demás superestructuras administrativas, en cuanto a la posición que debe llenar en el cumplimiento de una determinada función pública, se ha desintegrado potencialmente al municipio, por la multiplicación de pequeños frentes a que se ve obligado a atender, con un presupuesto que no alcanza en muchas ocasiones a ser superior al de una modestísima entidad privada?. O cuando los tres aspectos fundamentales del Municipio, Hacienda — Administración — Servicio, han sido desvirtuados porque ni dispone de hacienda propia, ni puede dirigir autónomamente su administración ni menos aún puede proponerse la prestación eficiente de un servicio, a los embates constantes de una administración departamental.

Nuestro Municipio colombiano clama una reforma, que nosotros estamos urgidos de entregarle. Porque debemos reconocerle su papel central en la organización político-administrativa de nuestra república unitaria. Y es esta consideración la que movió la declaración del primer congreso panamericano de municipios reunido en La Habana, al afirmar la necesidad de que las constituciones de América "Aseguren el principio de la autonomía del Municipio, garantizando de un modo especial la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa o financiera, y el control jurisdiccional de sus desiciones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales".

El presupuesto del Municipio debe desempeñar su papel verdadero, su papel funcional. Como el de todas las entidades públicas. Y para esto debemos aumentarle sus ingresos, debemos asignarle sus funciones y debemos permitirle solucionar sus problemas locales con verdadera autonomía administrativa. Frente a lo que ha sido hasta ahora el presupuesto Municipal, simple pulverización de sus escasas entradas en el sostenimiento de una nómina local, permitámosle que haga un presupuesto de inversiones que como política municipal significaría: a) un papel de ordenación fiscal; b) otro de canalización de las inversiones municipales; c) otro de mecanismo de planificación, para sustraer las obras públicas esenciales de los transtornos producidos por las renovaciones de concejos y ejecutivos municipales; y, finalmente, de mecanismo para estimular la actividad económica, a través de la industria de construcciones". El Municipio, con un presupuesto amplio y propio debe atender a una serie de necesidades que siente y tiene: Debe buscarle no solo una inversión local, pero proyectada aún sobre el campo en inexplicable y centenario olvido, aunque no para exigirle su contribución. Debe construir caminos, extender acueductos, construir escuelas, plazas de mercado, atender al transporte local, y más, mucho más, atender al profundo problema de la mano de obra que emplea: a su utilización, a su remuneración, a su trabajo, a sus prestaciones sociales, sin que signifique que el Municipio deba existir con sus finanzas para el sostenimiento de una amplia carga de empleados, pero sin que tampoco pueda pensarse que el Municipio puede prescindir de los problemas y necesidades de esa mano de obra.

Cómo entonces fortificar esta institución, sin que para nosotros signifique un retroceso a la Epoca Colonial, en su administración y existencia?.

Mi primera y central tesis, que además me ha guiado en mi trabajo, en el cual he demostrado ampliamente la inexistencia de criterio como la ineficacia de control, tanto por parte de la nación como de los departamentos, es la de la

DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS Y VIGORIZAMIENTO DEL MUNICIPIO

que implican necesariamente el desaparecimiento del departamento para relegarlo a nuestro Museo de Instituciones Políticas.

El vigorizamiento del Municipio se lograría en una muy amplia zona, por la insubsistencia de los departamentos ya que se suprimirían automáticamente una serie de trabas cuyos vicios expusimos detenidamente mas arriba. Y mas aún, una buena suma del dinero empleado para el sostenimiento de una fuerte nómina departamental, que en nuestro departamento asciende a la suma de 28 millones de pesos., y que bombeados a los Municipios significaría un aumento de unos 800 mil pesos en sus respectivos presupuestos.

Además el surgimiento de los Municipios, plantearía, quíerose o nó, una mayor colaboración de los mismos uno de cuyos principales efectos sería el de la supresión de los retenes interdepartamentales, absurda medida dentro de un pensamiento directivo colombiano, que piensa ya en el mercado común americano y desconoce el común mercado colombiano. Otra consecuencia que tanto aliviaría a los ciudadanos en general, sería necesariamente la supresión de impuestos tan absurdos como el de degüello y el impuesto de caminos, limosna que concedieron los Departamentos a los Municipios, para arbitrar, mas que recursos, incomodidades. También me atrevo a pensar que la Nación podría desempeñar sus innumerables compromisos, solo con la entrada a sus arcas de impuestos tan productivos como el de renta y patrimonio, así como los diferentes gravámenes de aduanas. A los Municipios se les entregaría íntegramente todos los demás impuestos, lo cual conllevaría necesariamente a un mayor apersonamiento de su papel funcional y de servicio público, del cual es urgente investirlo. De todos modos surge ampliamente la proporción de distribución de servicios de acuerdo con la magnitud de los ingresos.

Otro aspecto, cuya suerte no puede omitirse, es el de los empréstitos y el crédito público. Como yo he planteado una doble fórmula, que debe admitirse en su integridad, y ponerse en práctica paralelamente, sería muy viable limitar tanto los unos como los otros al Estado, por

intermedio de su gobierno central, y a través de los distintos organismos descentralizados que actuarían para bien de la integración funcional del Estado y los Municipios.

Y ya que hemos hablado del paralelismo de la acción, de los Departamentos Administrativos, es muy interesante entrar a esbozar siquiera, qué campo de acción tendrían y que funciones deberían desempeñar dichos Departamentos.

Ante todo nuestros Ministerios deberán sufrir modificaciones fundamentales, porque por ejemplo, es condición sine qua non para adecuada marcha de una funcional política agraria o educacional, de transportes y comunicaciones o de explotación de nuestros recursos petroleros y mineros, que una reforma propuesta por el actual Ministro de Educación a la opinión pública, como es la constitución de su Ministerio en un Departamento Administrativo, evidentemente tecnificado, se extienda a dichos ministerios, para que nunca más nuestra política, en relación con tales problemas, vuelva a ser desarticulada e incoherente. Porque es claro que necesitamos una política prospectada sobre Colombia, para que las diversas regiones naturales y políticas que la componen, se aúnan por intermedio de una vasta red de transportes, los más indicados, no para medir distancias por kilómetros sino por previa determinación de un plan global, tecnificado y de objetivos irremplazables. Y lo mismo puede afirmarse de un plan orgánico, bien sea educacional o agrícola, para que no exista una mera palabra "descentralización" y una despiadada realidad, que es lo que en la actualidad ocurre, "parcelación del Estado".

Pero además de estos Ministerios convertidos en Departamentos Administrativos, se requiere la recreación o actualización de otros organismos, encargados de llevar hasta los Municipios los beneficios de una política racional, trazada por los Ministerios y Departamentos Administrativos del orden central, y llevada a la práctica en colaboración estrecha con los Municipios y regiones en que naturalmente está integrada la Nación. Me refiero por una parte a Institutos como el INA con atribuciones suficientes para llevar a cabo una benéfica política en favor del productor y del consumidor, así como para el logro de un abastecimiento tal tanto en bienes de consumo como en materia prima, y para la defensa de nuestra Economía frente a los problemas externos, y cuyo primordial papel sería el de entrar a ejercer sus atribuciones, con un reforzamiento, claro está, de su capital pero actuando no como dependiente exclusivo del Departamento Administrativo de Agricultura, pero como un punto de unión con el Ministerio de Hacienda, para una política coordinada, de precios y de producción, de mercado interno y de estructura-

ción y defensa frente al extranjero. O pensar en el papel que debería cumplir la Caja de Crédito Agrario, de bombeo del crédito, con su sentido de democratización, que es lo mismo que papel funcional, para que llegue más a nuestro campesino, al pequeño aparcerero antes que el rico hacendado. O la creación de un Seguro de Cosecha donde nuestro cultivador encontrara el amparo a posibles eventos de fatales consecuencias para su seguridad, y previsión contra el hambre suya y de su familia. Esto significaría una política funcional e integral de vastas repercusiones sociales, porque el campesino dispondría del crédito necesario a su trabajo personal, de un seguro para la garantía de aquel trabajo suyo y de aquel crédito obtenido, y de un Instituto que le adquiriría sus productos, evitándole al productor un descenso brusco en los precios y al consumidor un aumento inmoderado de los mismos, a los impulsos, frecuentemente, de la especulación. O la importancia de un Fondo de Fomento Municipal, actualizado a la nueva y efectiva descentralización, con capacidad para adquirir empréstitos y disponer del crédito público, en proyectos tan efectivos y tan seguros como la electrificación de nuestros Municipios y campos, o la conducción del agua purificada a nuestras poblaciones y vivienda campesinas, o la construcción de parques y edificios públicos, en un Haz integral y armónico de verdadera economía planificada. O la ampliación, lo más vasta posible, del Instituto de Crédito Territorial, para la construcción de viviendas higiénicas, confortables baratas y de fácil pago para los campesinos de toda Colombia. Y la creación de un Banco de Cesantías, en donde los presupuestos Municipal y Nacional, así como las Entidades autónomas, contribuirían con la partida anual y proporcional a las prestaciones sociales causadas, altamente benéficas para los empleados cesantes, como para el mejor desenvolvimiento de los presupuestos de tales Entidades, que actualmente se ven comprometidos frente a una demanda creciente de aquellas prestaciones, y que además de garantizar el pronto pago de cesantías y prestaciones, tendría posibilidades de construcción de viviendas para alquilárselas o para vendérselas a los mismos empleados.

Otro tipo de entidades autónomas, sería el constituido por aquellos servicios o explotaciones necesitados de su unificación, para su rendimiento o aprovechamiento, que como el Plan Lillental integraría zonas de los actuales Departamento de Caldas, Valle y Cauca, para una integración funcional de su posible aprovechamiento agrícola. O la cooperación de los Municipios de la Hilea Magdalena, acariciada idea del Padre Pérez Arbeláez, recuperación económica de su Valle y reintegración para Colombia de su Río, conducto regular de iniciales coloniza-

ciones y arteria fluvial de la patria. El plan de la Guajira, desvertebrada de Colombia por un olvido inmemorial y culposo, de quienes como Colombianos ignoramos su sedienta y sedentaria existencia, fruto de una novela en grito arrancado a la tierra y al hombre por Eduardo Zalamea. Las regiones del Orinoco, ignoradas de todos, de una posible vinculación económica, agrícola o ganadera, de invaluable servicios a nuestro crecimiento paulatino, y cúmulo de necesidades insatisfechas. O los Resguardos Indígenas, herencia de nuestros antepasados y compromiso actual de nuestras generaciones, para su civilización y adaptación ciudadano. En fin, Valle del Río César y Sinú redención de sus conglomerados humanos, y aporte creciente a nuestra indeficiente producción agrícola y primitivo aprovechamiento de la tierra. Y culminación de todo, sustrato de una honda preparación funcional y de servicios, la Universidad, semillero de la Patria, arraigo de indeclinable herencia de honor y nobleza, vertida sobre los puntos cardinales de la patria, empapándose de sus problemas, enseñándole a sus hijos a entender y sentir sus dificultades, y pensar seriamente, en la investigación y en la práctica, para la adecuada solución de sus necesidades. No Universidad de espaldas a su pueblo, sino subsumida en su idiosincracia, permeable a sus aspiraciones y consecuente con sus esperanzas en ella puestas. Universidad que enseñe a servir, para que su pueblo la respalde, no que enseñe a explotar, porque se vería aislada de los suyos.

Y finalmente, de mayores razones de existencia del Municipio y la Nación, aquel cédula vital y ésta proyección de ayuda por sus organismos autónomos, es la Carrera Administrativa, plebiscitariamente acogida, y sesudamente aplicada so pena de desvirtuarse, garantía de administración sin altibajos, o desarticulación de sus proyectos, más bien aporte positivo a la descentralización Administrativa y escalafón seguro para un equipo de técnicos, que no de prácticos, y una defensa del empleado honesto, que no una valla para una casta de intocables.

ASTHER GONZALEZ RODAS.

CONCLUSIONES DE LA COMISION CUARTA

LA PRIMERA CONFERENCIA NACIONAL DE ESTUDIANTES DE DERECHO.

Propone al Congreso de la República, para una eficaz descentralización, de urgente necesidad para la actualización del concepto moderno del estado de servicios, la consideración y aprobación de las siguientes Tesis:

- 1). — Vigorizamiento del Municipio, y
- 2). — Descentralización por servicios, mediante el desaparecimiento gradual del departamento.
O en su defecto:

- 1). — Integración funcional de los presupuestos, Nacional, Departamental y Municipal, así como
- 2). — Una política orgánica y económico-racional entre los diversos ministerios y departamentos administrativos.

La primera y Central Tesis, implicaría para el Municipio un acrecentamiento de su presupuesto.

- 1). — Por el Bombeo del presupuesto de nómina que actualmente gasta el Departamento.
- 2). — Por la asignación al municipio de impuestos permanentes, tales como timbre y papel sellado, donaciones y sucesiones, valorización, etc., a la vez que traería
- 3). — La necesaria supresión del impuesto de degüello y el de caminos, y la abolición de retenes Interdepartamentales e Intermunicipales; y que en el campo Político significaría:
 - 1). — Autonomía Política al Municipio.
 - 2). — Nombramiento del Concejo por voto popular.
 - 3). — Nombramiento del Alcalde por el Concejo Municipal.

Pero que tendría los siguientes correctivos:

- 1). — Actuación del papel Político — Central del Gobierno, con un criterio Funcional.
- 2). — Creación de Departamentos administrativos como un fondo Cooperativo Municipal, que enrutaría tanto la administración como la inversión del presupuesto Municipal, en los municipios incapacitados para cumplir su triple papel de Hacienda-Administración-Servicio.
- 3). — Actualización de Departamentos administrativos como el Ina, el Instituto de Crédito Territorial, Instituto de Fomento Industrial, etc.

- 4). — Conversión de Ministerios como el de Educación, Agricultura y Ganadería, Minas y Petróleos, Justicia, Guerra y Hacienda, en Departamentos administrativos.
- 5). — Creación y vigorizamiento de establecimientos autónomos como la Universidad, Plan Lillenthal, Hilea Magdalenense, Plan de la Goajira, Llanos Orientales, Paz del Río, Valle del Río César, y Sinú, etc.
- 6). — Asignación a la Nación de los impuestos de Renta y Patrimonio, Aduanas, Licores, Cervezas y Tabacos.
- 7). — Intervención del Estado, Racional y Funcionalmente mediante la integración de sus dineros departamentales en una política económica de Objetivos comunes, y
- 8). — Limitación del empréstito y el Crédito Público a los diversos departamentos Administrativos.

LA SEGUNDA TESIS SIGNIFICARIA:

- 1). — Cumplimiento de un criterio Funcional, en los diversos frentes a que se destina el Presupuesto Nacional, Departamental y Municipal.
- 2). — Integración de la Política económica y de servicio social, mediante la asignación de Funciones a las distintas entidades, en todos y cada uno de los frentes Nacionales.
- 3). — Asignación de impuestos a las distintas entidades administrativas.
- 4). — Proporcionalidad del papel que deban cumplir las diversas entidades, a los ingresos percibidos por las mismas y
- 5). — Actualización de la carrera Administrativa, para evitar la desarticulación en el Criterio y en el Servicio Público.