

La dicotomía centralización-descentralización en Colombia

The dichotomy centralization-decentralization in Colombia

Óscar David Fajardo Pineda*

Resumen

El presente ensayo pretende, por una parte, demostrar que en gran parte los problemas políticos, sociales y económicos del país tienen como causa el régimen centralista, y, por otra, generar debate en torno a la forma de gobernar un país con características tan disímiles como las de Colombia.

Palabras clave

Centralización, descentralización, entidades públicas, autonomía, presidencialismo.

Abstract

This article seeks, on one hand, to show that in the most part the political, social and economical problems of the country have the origin in the centralist régime, and on the other hand, to generate debate about the way to rule a nation with so dissimilar characteristics as the related to Colombia.

* Estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Palabras clave

Centralization, decentralization, public institutions, autonomy, presidential.

Planteamiento del problema

¿Ha sido la centralización excesiva e inflexible de Colombia la fuente de gran parte de los problemas de orden político, social y económico durante el siglo XIX en Colombia?

Introducción

El análisis de las potestades que posee cada ente territorial en el país requiere un amplio margen valorativo, que va desde el campo de la ley hasta el ámbito socio-cultural de cada región. Decir en la actualidad que los regímenes de tipo centralista son los más apropiados en cuanto a controles, es dejar de lado a la sociedad, la parte más importante en la construcción del Estado. Si bien es cierto que el régimen de cada país está determinado por un desarrollo histórico, también es cierto que dicho régimen ha estado sometido a modificaciones, a cambios tanto estructurales como legales, los cuales tienen como fin acoplarse de la manera más adecuada a las necesidades propias de cada región. Y es en este punto donde toma verdadera importancia el análisis del tipo de régimen que se necesita para un país, pues valorando diferentes aspectos encontraremos variables que van desde la simple geografía de cada región, hasta los distintos modos de producción que se pueden desarrollar en el núcleo de una sociedad.

El mundo moderno tendiente a la autodeterminación, al autodesarrollo

y a la autosostenibilidad, como grandes metas que persigue cada municipalidad, y que van de la mano de aquel principio pluralista garantista de la inclusión de las personas en la vida política de cada país como sujeto activo del proceso sistémico de las políticas públicas, en contra de las tesis centrípetas promotoras del centralismo, burocratismo, la cooptación de puestos, y los excesivos controles que hacen del proceso administrativo un recital de manuales inflexibles de difícil aplicación para los funcionarios e imposible comprensión para la ciudadanía.

En este orden de ideas, la inclusión de la persona en la formación, análisis, implementación y evaluación de las políticas públicas, constituye la base para la organización, control y legitimidad de los distintos gobiernos; la persona es y será siempre el primer organismo de control, es el veedor primario de la actuación del gobierno, no solo como agente fiscal, sino como verdadero promotor del desarrollo en su municipalidad, pues como lo afirma la Constitución Política, “*el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*” (art. 311), y es allí hacia donde deben estar encaminados todos los esfuerzos de la actividad gubernativa y de los procesos administrativos, para, de esta manera, obtener un verdadero desarrollo económico y social acorde a las características propias de cada región.

El presente ensayo pretende, por una parte, demostrar que en gran parte los problemas políticos, sociales y económicos del país tienen como causa el régimen centralista, y, por otra, generar debate en torno a la forma de gobernar un país con características tan disímiles como las de Colombia.

La dicotomía centralización-descentralización en Colombia

Se puede hablar propiamente de una gran dicotomía cuando nos encontramos frente a una distinción de la que es posible demostrar la idoneidad para: a) dividir un universo en dos esferas, donde todos los entes del universo quedan incluidos en ellas sin excluir a ninguno, y recíprocamente exclusivas, en el sentido de que un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda; b) establecer una división que al mismo tiempo es total, en cuanto todos los entes a los que actual o potencialmente se refiere la disciplina deben entrar en ella¹.

De esta manera, la dicotomía centralización-descentralización se refiere a un universo donde convergen como elementos esenciales la política, la historia, la cultura, la economía de todo un conglomerado, los cuales están íntimamente relacionados con el *modus vivendi* de

una determinada sociedad, pero donde tanto la centralización como la descentralización ocupan un lugar especial en la manera de conjugar dichos elementos y encaminarlos hacia el mejoramiento de las condiciones de vida.

1. Necesidad de la descentralización desde los primeros momentos de la Independencia

El desarrollo de la actividad económica, entendida como la capacidad para ejercer sin interferencias externas la dirección de los procesos productivos generales, la apropiación de la tierra, el control sobre la mano de obra y la definición sobre qué y con quién intercambiar los productos², con la mira puesta en la creación de un único proyecto nacional, fue una tarea dispendiosa que no encontró un espacio centralizado y unitario para su resolución política, y que en lugar de un pueblo-nación encaminado a una autodeterminación política, encontró varios pueblos con raigambres históricas, con características particulares muy marcadas y formas bien definidas de asumir los procesos productivos, es decir, se encontraron varias etnias y creencias bien marcadas, con un pensamiento genérico de cierta época y cierto ambiente popular, con relaciones de poder arraigadas desde tiempos

¹ BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México: Fondo de Cultura Económico. p. 11- 12.

² URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa. En: Lecturas de Economía. Medellín. (17); mayo-agosto de 1985. p. 23-42.

milenarios, es decir, contaban con mecanismo y dispositivos de desarrollo que nada tenían en común.

La llegada de los españoles a tierras americanas, y propiamente la colonización, no dio lugar a una historia con características comunes sino a varios procesos históricos particularmente vividos, sobre los cuales se consolidaron regiones, unificadas artificiosamente por el momento de la guerra de Independencia pero profundamente escindidas en su forma particular de ejercer la propiedad económica, y obviamente, con dificultades objetivas para el desarrollo de un proyecto unificado de gobierno.

Así que, desde el principio se empezó a crear una clara división ideológica y organizativa con amplias repercusiones en el desarrollo interno de las diferentes regiones. Al comienzo, los impulsores de la Independencia, los unos, hombres de raigambre militar, formados bajo las concepciones centralistas y monárquicas, y los otros, hombres educados bajo las nuevas ideas liberales, productos del iluminismo europeo y de la independencia de las trece colonias de Norte América, tuvieron grandes encuentros, verdaderos escenarios de discusión política, hasta cuando Antonio Nariño utilizó las armas para crear un territorio gobernado bajo el

régimen centralista donde todo fuera dirigido desde la Provincia de Cundinamarca. Pero era apenas lógico que un proyecto de tales magnitudes no estuviera acorde con la realidad, pues la comunicación entre las distintas regiones era una tarea casi imposible.

En materia de vías de comunicación, como en tantas otras, la situación del país en la segunda mitad del siglo XIX era bien difícil. Aparte del río Magdalena, en el cual la navegación a vapor era esporádica, en los otros ríos navegables seguía haciéndose en canoas y champanes. Vías carreteables no existían, solo caminos de herradura en condiciones vergonzosas. En Colombia no se construyeron caminos de ruedas antes de 1850. La falta de vías de comunicación obstaculizaba los intercambios en el interior del país, y con mayor intensidad, el comercio exterior³.

Era evidente que desde el mismo momento de la Conquista, hasta bien avanzada la Independencia, la situación de incomunicación de las distintas zonas del territorio hacía imposible la gobernabilidad desde un único centro, que por el mismo hecho relegaba y esfumaba las posibilidades de desarrollo e impedía que los lugareños crearan sus propias formas de gobierno, acordes con sus medios de producción, con sus características, ya fueran estas culturales, religiosas

³ SUESCÚN, Armando. Derecho y sociedad en la historia de Colombia. Tomo III. El Derecho Republicano Siglo XIX. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. p. 332.

o ideológicas. La pretensión de un sistema centralista en el contexto de la época, además de ser una tarea compleja y difícil, era injusta.

2. Origen de la descentralización en Colombia

Como lo afirma LIBARDO RODRÍGUEZ⁴, la descentralización es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente.

De la misma manera, las facultades para gobernar a una colectividad comprenden las funciones constitucional, legislativa, ejecutiva o administrativa y jurisdiccional, las cuales juntas forman el *máximo grado de descentralización* y se llegan a confundir con los Estados federales, pero es necesario agregar una quinta función, la cual se refiere a la facultad constituyente que tienen los territorios de crear su propia Constitución acorde con las necesidades propias de un conglomerado significativamente representativo.

Es importante aclarar que otorgarle las cinco funciones anteriores a los distintos territorios que forman un país sería llegar a la autarquía, al desconocimiento de cualquier poder diferente, y por ende, cuando

hablamos de descentralización no nos referimos a este caso extremo, sino a la autonomía que tienen los diferentes entes territoriales para administrar, gestionar, invertir y crear los propios planes políticos y económicos.

Retomando la historia, Cartagena fue la primera provincia granadina en declarar su independencia absoluta, el 11 de noviembre de 1811. De la misma manera, inconformes con el establecimiento del régimen monárquico y centralista en Cundinamarca, los representantes de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja, las más pobladas del país, se reunieron en Congreso en Santa Fe en noviembre de 1811 y decidieron adoptar un sistema republicano y federal de gobierno. “El 27 de noviembre de 1811, el Congreso expidió el Acta (Ley Fundamental) de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, que fungió como marco político dentro del cual actuaron y se organizaron⁵.

Esto es fiel reflejo de las características tan disímiles que tenía un territorio tan extenso como lo era la Nueva Granada. Entre las provincias existía reconocimiento mutuo y apoyo recíproco; asimismo, poseían plenas facultades para formar su propio gobierno representativo, dictar sus propias leyes, y en general, administrar cualquier asunto que no

⁴ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. 11 ed. Bogotá: Temis. p. 23.

⁵ SUESCÚN, Armando, Op cit., p. 36.

fuera de interés general de la Confederación.

3. Conflictos generados por el intento de recuperar el régimen centralista

Pero la búsqueda de la restauración del antiguo sistema de gobierno fue motivo para la generación de la gran mayoría de guerras civiles afrontadas en la Nueva Granada, fue la causa por la cual el país empezó a endeudarse, a perder autonomía frente a otras regiones. Un claro ejemplo de esto es el intento de Protectorado que trató de instaurar el General Simón Bolívar, con el cual se buscaba que Inglaterra gobernara los territorios americanos con un sistema monárquico similar al británico, pues, como lo afirmaba el General Bolívar, “de todos los países, Suramérica es el menos apto para los gobiernos republicanos. ¿En qué consiste su población sino en indios y negros más ignorantes que la vil raza de los españoles?”⁶.

Sin duda, este tipo de intentos son la principal razón del desajuste político, económico, social y militar de un país en plena formación. Es inadmisibles que se requiera de la ayuda de otros países para establecer el sistema de gobierno interno, o, lo que es peor, se considere al pueblo ignorante respecto de sus asuntos propios. Este tipo de ideas, luchas e intereses fue el marco de todo el siglo XIX. Sin

desconocer los avances que se dieron en la época, es claro que en un país tan heterogéneo, las funciones de gobierno antes mencionadas nunca pueden estar en manos únicamente de un poder central. Ciertamente, dichas funciones deben ajustarse para ser otorgadas, pero es absurdo que estas sean acaparadas por un único ente, desconociendo las grandes diferencias sociales de un país.

4. Nacimiento de los partidos políticos en Colombia

En esta coyuntura nacen los partidos políticos en el país. El régimen centralista instaurado por la Constitución de Cúcuta de 1821 plantea como primer asunto la manera de adoptar políticas nacionales para un espacio que no existía más que en códigos y en formas administrativas recién formadas. Fue en este dilema donde empezó a gestarse una clase dominante que impulsaría y pondría en ejecución las llamadas Reformas de Medio Siglo (1850), y dos partidos políticos nominales cuya estructura binaria definiría el quehacer político de muy diversos sectores productivos y regionales, donde se dejaron en manos de élites regionales, aquellos aspectos en los cuales no era posible la adopción de políticas para todo el territorio⁷.

La instauración de un verdadero sistema federal se dio en 1853 y

⁶ TORRES, Mauro. Moderna biografía de Simón Bolívar. Bogotá: Eco, 2004. p. 175.

⁷ SUESCÚN, Armando. Op cit., p. 230-234.

posteriormente se reafirmó con la Constitución de 1863, liderado por los liberales radicales, buscaba dar el máximo grado de autonomía a las diferentes provincias. Pero la crisis económica que dejó por el suelo los precios del tabaco y el oro en polvo, pulverizó la idea de un sistema federal, pues la miseria de un país apenas creciente y con sistemas productivos atrasados en relación al avance industrial europeo, lo cual generó el ambiente propicio para que las antiguas elites de poder buscaran el apoyo popular y asimismo retomar el poder. Los liberales gólgotas, con ayuda del partido conservador, crearon la Unión Nacional liderada por Rafael Núñez, y su famosa *Regeneración o Catástrofe*, la cual en 1885 obtiene la victoria militar sobre las fuerzas del gobierno y en 1886 deroga la Constitución Federal de Río Negro y restaura el régimen centralista y unitario⁸.

5. La Constitución centralista y unitaria de 1886

El centralismo de la Constitución de 1886, en oposición a las instituciones federales de 1863, es la más grande expropiación sin indemnización que se ha hecho en Colombia. Por medio de la Constitución de 1886 se privó a los antiguos Estados, sin ninguna compensación, de sus baldíos, de sus

minas y de su petróleo. La situación de postración a donde han llegado los repartos administrativos colombianos, obedecen en gran manera a que se quedaron sin patrimonio. Lo que tiene ahora es la largueza del Estado que periódicamente les extiende auxilios, bien por intermedio de la ley, bien por instituciones permanentes, que los convierte en mendicantes del poder central. Como lo afirmó LÓPEZ MICHELSEN: “el balance al final, a mi modo de ver y según los resultados de la Constitución de 1886 sobre la organización de la vida de las regiones, está a la vista. Privados de patrimonio, con rentas insuficientes, poco a poco los departamentos han ido derivando hacia la institucionalización de las cesiones de las rentas por parte del Estado central, lo cual les hace perder poder a las asambleas y los consejos”⁹.

La primera consecuencia que produjo la restauración del régimen centralista fue la pérdida definitiva de Panamá, luego de la llamada Guerra de los Mil días, y tras el unitarismo impetrado en el país, los panameños optan por su independencia, para ejercer por ellos mismo la potestad política y administrativa de su región, al margen de los problemas de orden político, económico y estructural, y desligarse de una vez por todas de un gobierno que a través de todo el siglo XIX lo

⁸ Ibid.

⁹ LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. El presidencialismo excesivo, el pecado original de la constitución de 1886. Conferencia dictada el 22 de mayo en la Universidad Libre de Pereira.

tuvo relegado en gran parte por lo alejado de Santa Fe y por los ya mencionados paupérrimos medios de comunicación existentes.

La fórmula interpuesta por Núñez y Caro, en la consolidación de la Constitución de 1886 fue, *centralización política, descentralización administrativa*, con lo cual se pretendía encontrar un supuesto punto de equilibrio entre el poder político nacional y su ejecución a nivel territorial. Esta fórmula jurídico-política quiere decir que las funciones políticas quedan centralizadas, mientras que la función administrativa es objeto de descentralización. Dicho en otras palabras, el Estado se reserva el ejercicio de las funciones constituyente, legislativa y jurisdiccional, mientras que la función administrativa la comparte con las secciones o provincias¹⁰. Esto se traduce en que, en la práctica, existe en Colombia solo una Constitución, las leyes y principales códigos son para aplicación en todo el territorio, y que la administración de justicia siempre se ejerce en nombre de la República.

6. El excesivo presidencialismo del siglo XX

Lo que no permitió un verdadero desarrollo en esta fórmula de 1886 fue sin duda el excesivo presidencialismo que se vivió en el siglo XX. Viéndolo

retrospectivamente, la Constitución de 1886, aún con la reforma de 1936 y la de 1968, lo que la singulariza como rasgo es el excesivo presidencialismo y su sinnúmero de facultades para pasar por alto al Congreso y prescindir en muchos casos, de su asistencia, consejo y apoyo. Bajo la Constitución de 1886 existían facultades que le permitían al presidente gobernar sin Congreso. En primer término, el estado de sitio; segundo, el artículo 76 numeral 12, por medio del cual se podía revestir de facultades extraordinarias al presidente.

De esta manera, todo el poder se ha radicalizado en la esfera de la Capital, se ha dejado de lado la autonomía de los pueblos, su autodeterminación. La violencia de la década del 50, originada por la división partidista terminó, irónicamente, con una alianza entre los mismos partidos, con lo que se llamó Frente Nacional, como una manera de olvido a los años de guerra y sangre, y como una salida para el mantenimiento del poder. La exclusión fue la carta generalizada de la época; si hubo algo en el país que verdaderamente favoreció los intereses clientelistas de las elites no fue propiamente el desarrollo de la administración pública, sino la cooptación de sus puestos mediante atribuciones de orden partidista en donde liberales y conservadores se repartían los cargos por periodos.

¹⁰ RODRÍGUEZ Libardo. Derecho administrativo, parte general y colombiano. 14 ed. Bogotá: Temis, 2005. p. 62.

7. ¿Qué ha dejado el sistema centralista?

Sinónimo de exclusión fue no permitir que diferentes tendencias políticas arribaran al estrado nacional para hacer valer sus derechos, fue la centralización del poder en manos de los grupos políticos -los que promovieron la creación de los grupos militares al margen de la ley, es decir, las primeras guerrillas del país-, fue el interés de defender a los grandes terratenientes, dueños no solo de las tierras productivas y ganaderas del país, sino de buena parte de la economía, la que en 1964 crearon los paramilitares bajo el gobierno de Guillermo de León Valencia, hoy conocidas como las Autodefensas Unidas de Colombia.

Es el mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de poder de los grandes grupos lo que ha diezmado las luchas sindicales del país en contravía de los derechos individuales y la dignidad de las personas. Es precisamente el clientelismo lo que llevó a que el desarrollo del país en las décadas del 60 y 70 fuera financiado en buena parte por recursos de la nueva clase social del país, los narcotraficantes. Y es en defensa del sistema corrupto y elitista que se han eliminado todos los intentos por crear un nuevo sistema, como es el caso de más de 4.000 asesinatos de miembros de la UP (Unión Patriótica). Es a causa del conflicto militar, que tiene un trasfondo económico y de intereses, que en Colombia hay más de dos

millones de desplazados, sumidos en la miseria. Son las políticas de tipo neoliberal las que le han quitado las pocas empresas a las regiones, dejándolas a la espera de los recursos provenientes de regalías y las transferencias originadas por el Sistema General de Participación. Es en defensa de intereses económicos que se ha “terciarizado” la industria en Colombia y con ella la “flexibilización laboral” que busca dejar sin protección social a la mayoría de trabajadores haciendo ver que su labor es de tipo independiente.

8. ¿Y la ciudadanía?

Sin lugar a dudas, un Estado se debe formar sobre la base de la sociedad, y en pro de ella deben girar todas sus políticas. Ahora, la cuestión es cómo formar políticas públicas que lleguen realmente a la solución de intereses de la comunidad. Pues, como primer paso lo que se busca es que los diferentes problemas de una sociedad entren a una “agenda” para su estudio y valoración. En este punto es vital la descentralización, pues entre más reducido sea el grupo de personas, más fácil es determinar sus necesidades y priorizarlas; lo contrario se da en la centralización donde las necesidades se enmarcan de manera global y general. En seguida se formula una política en la cual participan los distintos grupos de interés, en la que se concilian las diferentes opciones y se busca el máximo grado de beneficio de una sociedad. En ella, la ciudadanía es

agente activo, su opinión vale, ya no es solo veedor, sino fiscal, e inclusive contralor; los recursos ciudadanos son los que se van a utilizar para el tercer paso, que es la implementación, y siendo precisamente el ciudadano quien va a recibir directamente el impacto de las políticas que se diseñen, es él quien, en últimas, va a legitimar la acción administrativa.

Así, se garantiza un verdadero pluralismo, ya no aquel de tipo ortodoxo que se concreta en una Constitución, sino aquel de tipo constructivo en el que la diversidad sirve para encontrar puntos de encuentro, en el que la ciudadanía funcione como un trasmisor de políticas en beneficio de una comunidad, cosa que es imposible hacer en el marco de un régimen centralista donde el diseño de políticas está reducido a la propuesta de la Capital, dejando al margen a grandes zonas¹¹.

La forma de hacer política y generar desarrollo se encuentra en un modelo llamado *botom-up*, en el cual su diseño parte de la base de la sociedad y llega hasta el nivel directivo, garantizando así la inclusión de las personas en todo el proceso de una política pública, hasta llegar al cuarto y último punto, el cual se refiere a la evaluación de resultados de las políticas; aquí la ciudadanía encuentra

que aquello propuesto en la formulación y verificado en la implementación, se ajusta a la realidad arrojada por los resultados.

Conclusiones

- El problema del poder ha sido determinante en la consolidación del régimen político en Colombia, los vaivenes de las diferentes tendencias, tanto las unitarias como las federalistas, han marcado un determinado espacio-tiempo que ha generado el avance en determinados temas y el retroceso en otros, y este ha sido el detonante para el restablecimiento del sistema anterior.
- El centralismo político, que propende por la concentración del poder y del capital, lejos de crear una verdadera unión, condena a las regiones a la invalidez y a depender siempre de la Capital de la República, desprotegiendo la periferia.
- El establecimiento de dicho sistema, manteniendo las costumbres tradicionales, refuerza la concentración de riquezas y tierras en los grandes terratenientes y latifundistas.
- Pese a que la historia y hoy, la realidad, nos muestran que siempre

¹¹ Sobre el tema del pluralismo véase: CORTINA, Adela. Los ciudadanos como protagonistas.

han existido diferencias notables, determinantes, no solo en costumbres, sino en el propio modo de producción, la tendencia es cada

vez a monopolizar más los recursos y las tierras, fundamentada en la falsa creencia de que en la unidad está el desarrollo.