



Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991

Jhonny Alexander Uribe Ochoa

Bogotá D.C. 2011

Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991

Jhonny Alexander Uribe Ochoa

Trabajo de grado para optar al título en Magister en Derecho Administrativo

**Liliana Estupiñan Achury
Directora de Tesis**

**Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
Maestría en Derecho Administrativo
Bogotá D.C. 2011**

CONTENIDO

<i>AGRADECIMIENTOS</i>	5
<i>INTRODUCCIÓN</i>	6
<i>MODELO TERRITORIAL Y CONSECUCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO COLOMBIANO</i>	11
<i>Aspectos doctrinales de la fórmula Estado unitario, descentralización y autonomía</i>	13
<i>Aspectos jurisprudenciales de la organización político-administrativa de Colombia</i>	18
<i>Consecuencias de la organización territorial administrativa del Estado en la consecución de sus fines</i>	22
<i>ACERCAMIENTO CONCEPTUAL DE LA PROVINCIA</i>	27
<i>La provincia como entidad territorial en Europa y América Latina</i>	30
<i>Entidades locales intermedias en Europa</i>	34
<i>Entidades locales intermedias en América Latina</i>	46
<i>LA PROVINCIA EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO</i>	50
<i>La provincia: de la conquista hasta la colonia</i>	50
<i>La provincia en la organización territorial durante la colonia</i>	54
<i>La provincia durante la formación de la República hasta la Constitución de 1886</i>	63
<i>Constitución Política de la República de Colombia de 1830</i>	68
<i>Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832</i>	69
<i>Constitución Política de 1843</i>	70
<i>Constitución de 1853</i>	71
<i>Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863</i>	73

<i>De la Constitución de 1886 a la Constitución de 1991</i>	74
<i>La provincia en el modelo territorial de la Constitución de 1991</i>	78
LAS PROVINCIAS EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO	84
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	140

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, directivos y docentes de la Maestría en Derecho Administrativo, por permitirme ser parte de la familia rosarista.

A la doctora Liliana Estupiñan Achury, por su acompañamiento e incondicional colaboración en este proceso académico.

A Laura Juliana Ramos, por su constante apoyo, claridad académica y las eternas conversaciones que le dieron cuerpo a esta investigación.

A mis padres, hermanas y hermanos por su invariable afecto que me impulsan en cada momento.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia de 1991, intentó establecer un modelo territorial con el fin de conciliar posiciones políticas y preparar a Colombia para un sistema económico globalizado. De esta forma, dio inicio a un modelo territorial sui generis (Ibáñez, 2007), que no copió modelos de otros países pero, a la vez, los vinculó a todos (autonómico y municipal español, regional italiano, departamental francés, entre otros).

Sin embargo, en dicho modelo sigue predominando el centralismo y las tres formas tradicionales de administración territorial, con las tímidas excepciones de las áreas metropolitanas, que, según la Ley 128 de 1994, sólo se les está permitido programar y coordinar la prestación de los servicios públicos en el territorio colocado bajo su jurisdicción; al igual que las asociaciones de municipios y las regiones, donde las primeras, de acuerdo con la Ley 136 de 1994, son entidades administrativas de derecho público que sirven de apoyo a los municipios, pero hasta el momento no han podido cumplir sus funciones; y las segundas, las regiones, que de acuerdo a la Constitución de 1991, la Ley podrá darles carácter de entidades territoriales y que siguen siendo un reclamo en algunas partes del país como la Región Caribe y la Región del Magdalena Medio, debido a su falta de consolidación.

Lo anterior exige una mirada más amplia y más racional, libre de radicalidades y discusiones bizantinas al modelo territorial que requiere el país y que ni el nuevo marco normativo ha podido responder. Ya no es la eterna discusión entre federalismo y centralismo, que ha tomado más de 200 años; actualmente la mirada debe estar puesta en la construcción de un modelo territorial que se adecúe a las realidades políticas, económicas, sociales y culturales que imperen, para reconocer, de esta forma, otras alternativas de

ordenamiento territorial que complementen a éstas en la realidad administrativa colombiana.

Un modelo de ordenamiento territorial que asuma con responsabilidad histórica el reto que impuso la Constitución Política de Colombia de 1991, y al mismo tiempo asuma el contexto de economía globalizada en la que se mueve el país. Pues la globalización, como modelo económico, obliga a reestructurar diferentes ámbitos del quehacer nacional y el modelo territorial tiene, según varios autores que se analizarán en este trabajo, un factor determinante, en tanto que la organización del territorio es la base de la distribución de los recursos y por ende la planificación en pro del desarrollo económico.

En este sentido, si bien con el advenimiento de la Constitución Política de Colombia de 1991 se vuelven a instituir las provincias como posibles entidades territoriales, es necesario repensarlas para no caer en las mismas inconsistencias históricas que han caracterizado su presencia en los marcos legales que regulan la vida jurídica del país, teniendo en cuenta los retos económicos y políticos que impone la misma Constitución y la larga tradición social e histórica que las provincias tienen.

Como consecuencia de lo anterior, se dejó campo abierto para que puedan ser utilizadas de diferentes formas. Primero, como catalizadoras del desarrollo municipal y departamental; segundo, siguiendo algunos autores, como la receptoras de los procesos de globalización, encaminados a debilitar el Estado nacional por medio del fortalecimiento de las entidades territoriales locales, en tanto que sus impactos estarían destinados exclusivamente a éstas, sin reparar en el progreso y avance de la nación como un todo. Y tercero, como se ha afirmado, los efectos adversos de la globalización económica pueden ser neutralizados recurriendo a las entidades territoriales locales, como las provincias dado que éstas permitirían generar procesos de desarrollo social, político, económico y cultural

de tal manera que entre ellas se articulen proyectos en consonancia con el fortalecimiento del Estado nacional. Es decir, como indica Precado Ledo “Una vez más constatamos cómo las respuestas de los territorios a la globalización han de venir de lo local.” (Precado, 2004).

De acuerdo a lo anterior, es necesario asignarle funciones propias a las provincias como entidades territoriales locales, que permitan darle movilidad a los departamentos y libere a los municipios de cargas que no han podido llevar. En este sentido, en la mayoría de Estados europeos existe una entidad territorial intermedia, entre lo que conocemos como departamentos y municipios, que permite el cumplimiento de las funciones asignadas en sus constituciones. Igualmente, en Estado Unidos la figura de los condados, que se presentan en la mayoría de los estados, a excepción de Alaska y Lousiana, “presentan a veces la naturaleza de ente intermedio entre el estado y la administración municipal”. (Morelli, 1991)

Así entonces, en la presente investigación se establece la viabilidad de la provincia en el ordenamiento territorial colombiano como alternativa para responder a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991, para el cumplimiento de los fines del Estado colombiano en el contexto de una economía de mercado.

Este trabajo se organizó en cuatro capítulos que presentan los resultados de la actual investigación. En el primer capítulo se realiza un análisis del ordenamiento territorial de Colombia desde la concepción establecida en la Constitución Política de Colombia de 1991. En el segundo capítulo se efectúa un acercamiento conceptual al término de provincia y su configuración como entidad territorial local en Europa y América Latina; en el tercer capítulo se realiza un estudio del desarrollo de la provincia en los diferentes periodos del devenir histórico de Colombia; para finalizar, se aborda el papel que juegan las provincias en el contexto de un economía de mercado.

MODELO TERRITORIAL Y CONSECUCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO COLOMBIANO

Definir la organización político-administrativa de un país demanda establecer la forma de su Estado, la distribución de su poder político y las relaciones entre sus elementos esenciales: población, territorio y poder. En otras palabras, hablar de la forma de organización estatal significa reflexionar sobre las relaciones entre las formas de poder de una sociedad.

De esta manera, en dicha relación los elementos esenciales del Estado adquieren un dinamismo generado por el derecho, la historia, la sociología y la política, y es en esta última categoría donde se perfecciona el ejercicio organizativo de sus funciones, las cuales le permiten ordenar su compleja realidad.

Por esta razón, la política cuenta con un lugar privilegiado en las discusiones relativas al ordenamiento territorial y se constituye en un elemento protagónico en las problemáticas estatales, que desde épocas helénicas han tenido una especial relevancia y adquieren total vigencia en la historia moderna, lo que ha configurado una dinámica fluctuante en la organización administrativa de los Estados.

El modelo territorial de Colombia está situado en esta dinámica cambiante que se ha construido como producto de la necesidad de conciliar posiciones político-económicas aparentemente distantes e irreconciliables. En este orden de ideas, dicha conciliación se vio materializada en el texto constitucional colombiano de 1991, al definir la fórmula de la organización político-administrativa de la siguiente manera:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,

democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (1991, Artículo 1°).

Pese a que se determinó que la República es unitaria, pero descentralizada territorialmente, la Constitución no dio una definición concreta sobre el modelo de organización territorial (Ibáñez, 2007, p. 210). Esta incertidumbre genera una pluralidad de interpretaciones de la comunión de los elementos que integran la organización político-administrativa del país, como en efecto lo apunta Augusto Trujillo Muñoz (2007), quien refiriéndose al artículo 1° de la Constitución Política expone que el propósito que tiene la descentralización administrativa es ir más allá de la practicada hasta antes de 1991.

En este sentido, cuando la Constitución define a Colombia como República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, establece una imbricación polémica de sus componentes, en tanto que vincula conceptos políticos y jurídicamente relacionados, pero distintos y marcados por fronteras imprecisas. Lo anterior ha impedido que se les conceda a los entes territoriales autonomía financiera y capacidad de autorregulación y, a su vez, ha generado que el nivel central del Estado actúe de manera directa en las entidades territoriales, lo que restringe la capacidad de solución de los problemas económicos, políticos y sociales que presentan los diferentes departamentos y municipios del país y dificulta la consecución de los fines del Estado.

Igualmente, esta situación ha redundado en la imposibilidad de explorar alternativas de organizar el territorio, como sucede en países de Europa y América Latina, donde figuras como las entidades locales, llámense departamentos, regiones, comunas, distritos o provincias, cobran un papel importante como forma de descentralizar y de cumplir con los

fines esenciales de los Estados.

Aspectos doctrinales de la fórmula Estado unitario, descentralización y autonomía

El estudio de la organización administrativa y territorial de un Estado debe contener tanto elementos jurídicos como políticos, ya que ambos se articulan y el primero es la concreción del segundo. Por lo tanto, Burdeau (1981) considera necesario tener en cuenta estos dos puntos de vista: el político y el jurídico. Desde la vertiente política es posible dar definiciones o tipologías de Estado tales como socialista, autoritario, presidencialista y desde la perspectiva jurídica, que da cuenta de la estructura organizativa del poder estatal, donde se encuentran modelos como el federal y el Unitario.

A partir de lo anterior, es necesario revisar algunas definiciones que permitan abordar la fórmula de organización político administrativa de Colombia contemplada en la constitución de 1991: un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, teniendo en cuenta las concepciones jurídicas y políticas.

En este sentido y con relación al Estado Unitario, Libardo Rodríguez (2002), retoma la definición dada por Georges Burdeau en su obra “Derecho constitucional e instituciones políticas”, en la que este tipo de Estado es concebido como aquel que tiene un centro de impulsión política y gubernamental. No obstante, Rodríguez, aclara que en la práctica el Estado Unitario difícilmente se presenta como lo define el mismo Burdeau, dado que, conceptos como descentralización, desconcentración y delegación dan una materialidad diferente. Así, es mejor entenderlo como una forma de organización, en la cual predomina un poder central fortalecido, sobre el cual recae directamente la persona jurídica del Estado y unas autoridades locales con menor campo de acción, a las que sólo les es permitido el

ejercicio autónomo de unas determinadas funciones.

Asimismo, Marcel Prelot (1985), plantea unas características especiales de un Estado Unitario, el cual posee un solo centro de impulsión político administrativa y un conglomerado de instituciones de gobierno. En efecto, este tipo de organización está justificado, porque en dicha forma política el poder es uno en su organización, en su población y en sus límites territoriales.

Así las cosas, entender el Estado unitario como lo plantean estos autores y en general la doctrina, no implicaría mayores dificultades para identificar el caso colombiano como República Unitaria, por cuanto es fácil distinguir un centro de poder que tiene el monopolio de creación de normas jurídicas que se aplican indistintamente para todo el territorio y unas instituciones de gobierno que realizan toda las funciones del Estado. A pesar de esto, el elemento problemático aparece cuando el artículo 1º de la Constitución de 1991, ya citado, establece que este Estado Unitario es a la vez descentralizado y con entidades territoriales autónomas.

De igual forma, es importante indicar que la descentralización, como la entiende Libardo Rodríguez (2002) es la potestad que se otorga a las entidades administrativas disímiles del poder central para administrarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente. No obstante, para el mismo autor si existe un máximo grado de descentralización fácilmente se confunde con el federalismo.

En este sentido, la descentralización busca concentrar las decisiones políticas, legislativas y diplomáticas fundamentales en el poder central, la cual es una característica relevante del Estado Unitario en que se funda nuestro concepto de Estado; pero al mismo tiempo permite un cierto manejo de los aspectos operativos o funcionales y en algunos

casos financieros a los órganos estatales regionales y locales. En el caso colombiano, el problema radica en la carencia de una claridad de los manejos que le son permitidos a las entidades territoriales.

Dentro de este mismo concepto la descentralización cuenta con la característica de establecer funciones administrativas en cabeza de personas públicas diferentes del Estado, quienes las ejercen bajo su responsabilidad. En su concepción es posible encontrar las modalidades administrativas de descentralización territorial, por servicios y por colaboración, de donde la primera ocupa un lugar predominante¹.

La descentralización territorial, entendida como la capacidad de decisión frente a los asuntos propios de las entidades territoriales del Estado, requiere la confluencia de al menos los siguientes elementos: una personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, autonomía administrativa, autoridades locales y control ejercido por el poder central. La diferencia entre ésta y el Estado Federal es dada por el último elemento enumerado.

De lo anterior, llaman la atención dos elementos para la configuración de una descentralización territorial que le permita a los entes territoriales dar solución a los problemas que le aquejan. A saber, la autonomía presupuestal y financiera y la presencia de autoridades locales que dentro de su autonomía administrativa puedan reconocer sus necesidades particulares y responder a ellas.

De acuerdo con lo anterior, la autonomía que le fue atribuida a las entidades territoriales como condición de autorregulación, fue limitada por la Corte Constitucional, en la sentencia C-004 de 1993 del Magistrado Carlos Gaviria, en el siguiente sentido:

¹ Al respecto véase el análisis de Robledo Silva, P. (2006). Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en Colombia. *Revista de Derecho del Estado.*, (18): 143-146.

[...] la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esa forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos [...]

Esta posición de la Corte, con relación a la autonomía entra en consonancia con lo expresado por la tratadista Emilia Girón Reguera (1991, en García, 2007) en el sentido de reconocer que ésta tiene un alcance limitado en comparación con otro tipo de organizaciones estatales como es el caso del Estado regional, por cuanto, es fundamental para la autonomía de las entidades territoriales, poderse autorregular. Sin embargo, el punto de ruptura entre lo planteado por la autora y la Corte, se refiere al ejercicio de la potestad legislativa, ya que ésta argumenta que es necesario que las mismas entidades territoriales cuenten con la capacidad para determinar su normatividad.

Por su parte, para Jorge Ibáñez (2007), la organización político administrativa de Colombia, está ubicada en lo que él define como Constituciones Catálogo, las cuales son consideradas como aquellas que tienen un conjunto de posibilidades que permiten adaptar el ordenamiento territorial según las necesidades, el tiempo y el medio. De manera que para el mencionado autor no hay claridad frente a los límites conceptuales en los que se mueve la carta colombiana. Según él no se define si es dentro de un esquema centralización-descentralización o dentro del sistema autonómico o más bien, si se ofrecen las bases de un

sistema semi-federal cuya definición corresponderá curiosamente al legislador y no al constituyente, como debió ser desde un principio.

El punto de quiebre para establecer con claridad lo que significa la fórmula planteada por la Constitución de Colombia “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” se puede ubicar a partir de los varios tipos de descentralización que concibe Roberto Dromi (1998) según su grado de transferencia. Primero está el tipo de descentralización mínima, que es la desconcentración; la media o normal que se caracteriza por su amplia transferencia de poderes de decisión, pero que mantiene el control del órgano superior; y la máxima o autonómica que envuelve, para el autor, una transferencia total de decisión, con unos niveles de control completamente mínimos.

Si se aplica la anterior tipología de descentralización a la fórmula expuesta por la Constitución de Colombia, es claro que la más cercana sería la desconcentración, puesto que el modelo administrativo nacional se caracteriza por los altos niveles de control que se ejercen desde el centro a las demás entidades. Es decir, los entes territoriales se han establecido como órganos operativos y técnicos que acercan geográficamente el poder central al ciudadano, lo que los hace ejecutores de las políticas centrales y les impide encontrar soluciones desde su realidad local.

Por otra parte, Pedro Alfonso Hernández (1999) determina que el artículo 1° de la Constitución, presenta cuatro elementos fundamentales que identifican la organización del Estado colombiano, a saber: República Unitaria, descentralizada y autonomía de las entidades territoriales, y cada uno de ellos “autónomos pero interdependiente y compatibles entre sí” (p. 26). Para el autor es necesario realizar un estudio por separado de cada uno de estos componentes para desvirtuar los argumentos de los detractores “de la autonomía

territorial, quienes, a partir de la agrupación o confusión de tales elementos, afirman que la autonomía es incompatible con la descentralización en una república unitaria” (p. 27).

En primer lugar, el autor establece que las contradicciones que aparentemente existen entre la descentralización estipulada en el artículo 1º y la planteada en el artículo 209 de la Constitución de 1991, se zanján al determinar que la primera es el fundamento de la existencia de las entidades territoriales y es de naturaleza política, mientras que en la segunda el origen de las instituciones descentralizadas es de carácter técnico.

Ahora bien, es claro que para Hernández no existe discrepancia a la hora de hablar de “autonomía de las entidades territoriales” en un Estado unitario, cuestión que muchos autores, entre ellos Caballero y Anzola (citados en Hernández, 1999) esgrimen, por cuanto tal discrepancia está basada en “una apreciación anacrónica, histórica, literal, formalista y reduccionista del concepto de autonomía” (p. 68).

En el mismo sentido, lo que critica el autor es la incapacidad de observar que la autonomía, por un lado es consecuencia de la descentralización, pero de otro lado no sería posible hablar de descentralización sin autonomía, a su vez que la misma no es absoluta ni siquiera en los Estados federales, teniendo en cuenta que “existe un reconocimiento del derecho constitucional a los Departamentos, Distritos, y Municipios para tomar sus propias decisiones, acatando su propia voluntad para lograr el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas, dentro del marco establecido dentro de la Constitución y la ley” (p. 70).

De donde se sigue, que no es claro en este autor, la elección del marco legal que concilie la propuesta de ordenamiento territorial y administrativo de la Carta Magna, dado que es impreciso el texto superior y que han sido las Altas Cortes las que vía jurisprudencia, con una arriesgada hermenéutica, han tenido que situar las pautas para

poder acomodar dentro del contexto colombiano la fórmula Estado Unitario, descentralización y autonomía.

En este orden de ideas, Sandra Morelli (2001, p. 137), señala que existe una contradicción axiológica entre la parte dogmática y orgánica de la Constitución, puesto que se beneficia la centralización, dejando la autonomía como letra muerta en la realidad institucional a la vez que, según la autora, la Corte Constitucional reduce el alcance del término autonomía al asimilarlo a autarquía.

La autora es partidaria de la autonomía, lo que deja claro al indicar que “en todo Estado moderno con pretensiones de eficiencia y eficacia y respetuoso de la diversidad y el pluralismo, en fin respetuoso del principio de autogobierno, reconoce márgenes de gobierno autonómico a sus entidades territoriales, llámese región, comunidad autónoma, municipio, etc.” (2001, p. 139).

De igual manera, plantea que en Colombia se aplican técnicas de administración en las que la periferia se asume como destinatario pasivo. De otro lado, lamenta que la unidad básica de descentralización del país² hubiese sido el municipio, ya que lo considera pequeño, débil e incapaz de liderar procesos de orden nacional, pero sobre todo lamenta que las técnicas de descentralización fueran tan medidas y alejadas de la realidad social (Morelli, 2001) Lo que corrobora aún más la concepción de que Colombia no tiene un Estado descentralizado, sino desconcentrado, como bien se mencionó con anterioridad.

² La Constitución política de Colombia estableció en su artículo 311 al municipio como “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.” Igualmente, En desarrollo de este articulado, el Alto Tribunal Constitucional planteó en la sentencia C-506 de 1995 al municipio como la "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado", situación que le da a dicha entidad territorial una característica importante como base fundamental de la organización socio-política del Estado.

Según la misma autora, en Colombia existe la idea de que el federalismo es igual a la desaparición del Estado, cesión del territorio a los grupos ilegales y a la muerte de la soberanía nacional, pero para ella son las prácticas centralistas las que han llevado a que la soberanía nacional no se ejerza en todo el territorio nacional (2001, p. 140). En este mismo orden de ideas, la autora ha señalado que la descentralización administrativa y política ha encontrado en el modelo fiscal el mayor obstáculo para su implementación, pues debería respetarse el grado de autonomía de las entidades territoriales para disponer de los ingresos provenientes de las rentas nacionales (p. 141).

Los anteriores acercamientos doctrinales ponen de manifiesto la ausencia de unidad conceptual entorno a los elementos constitutivos de la organización territorial del Estado colombiano, contenido en el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia, lo cual ha obligado a que por vía jurisprudencial se haya intentado clarificar dichas concepciones, de tal forma que requieren ser tratadas de manera independiente para identificar sus elementos más importantes.

Aspectos jurisprudenciales de la organización político-administrativa de Colombia

Pese a que a partir de la jurisprudencia de las Altas Cortes se ha intentado dar pautas tendientes al esclarecimiento del sentido teleológico de los conceptos que se vienen observando y de su influencia en el desarrollo de los postulados o fines esenciales del Estado, es importante observar algunos pronunciamientos en los que se intentó dar una meridiana claridad conceptual a los mismos.

Es así como la Corte Constitucional en la Sentencia C- 497 de 1994, con ponencia del Doctor Vladimiro Naranjo Mesa, definió el Estado Unitario como aquel que posee un

solo centro de impulsión política. Es decir, aquel foco o punto en el cual la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio.

Lo anterior significa que en el Estado Unitario el principio de la centralización política está íntimamente ligado a él, lo que se traduce en unidad de mando en cabeza del gobierno nacional, al igual que unidad en todas las ramas del poder, como la legislativa, ejecutiva y judicial y que los entes locales están subordinados a él (Angarita, 1992, sentencia C-517 de la Corte Constitucional).

Esta concepción se desprende de los artículos 115 y 189 de la Constitución Política en desarrollo de la concepción de Estado Unitario. A partir de lo planteado en estos artículos, éste cuenta con un centro de impulsión política al otorgarle al Presidente el carácter de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, elementos propios de la caracterización unitaria del Estado. De igual manera, le corresponde la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativas (1998, Ley 489, artículo 56).

También, está el artículo 209 de la Constitución, que establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla [...] mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones [...]”. Texto que busca armonizar la concepción de Estado Unitario con las figuras de la descentralización, desconcentración y delegación.

Dicha simbiosis le otorga cierta autonomía territorial a algunos entes gubernamentales como lo señaló la Corte: “La autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la República unitaria, dentro de los límites que le determinan la Constitución y la Ley” (Angarita, 1992).

Además, en el ámbito de esa autonomía el artículo 287 Constitucional le otorgó una serie de “competencias” específicas como: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley [...]” (1992).

Así las cosas, la Corte establece unas características especiales que buscan darle validez a la descentralización administrativa, por cuanto no existe incompatibilidad con el Estado Unitario, pues dichas entidades territoriales están supeditadas a la Constitución Política, la cual es a su vez la que entrega autonomía pero la que también la limita y restringe.

Con relación al elemento de la autonomía de las entidades territoriales configurada en la Constitución Política, éste se ve limitado por la concepción de República Unitaria, que le resta su particularidad primordial: la autonomía legislativa; característica que es negada por la unidad normativa que requiere un Estado que ha optado por dicho modelo. Al respecto, el Máximo Tribunal Constitucional en sentencia C-478/92 consideró que la introducción del concepto de autonomía que implica un cambio sustancial en las relaciones centro periferia, debe en todo caso, ser entendida dentro del marco del Estado Unitario.

De esta forma, “a la Ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales” (Barrera, 1995, Sentencia C-539 de la Corte Constitucional) y para ello, puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Frente al mismo tema, por medio de la sentencia C-520/94, la corte expuso:

La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que

establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo.

En este sentido y ratificando la jurisprudencia constitucional, en la Sentencia C-1258 de 2001, la Corte señaló que la descentralización lleva implícita la existencia del elemento centralizador, lo que se concibe como un conjunto de relaciones dinámicas en todos los aspectos entre el poder central y las entidades descentralizadas. Una apreciación interesante es que la misma establece unos límites mínimos y máximos en el ejercicio de la autonomía, que según la Corte, los fija la Constitución Política. Sin embargo, no es claro cuáles son esos límites que establece la Norma superior.

De igual forma, en la sentencia C-579-01, la Corte Constitucional plantea que el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas. Es decir, la autonomía se encuentra restringida en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual debe existir una uniformidad legislativa en todo lo relacionado con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado Unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común.

La unidad, por otra parte, está limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial que supone la capacidad de gestionar los intereses propios, es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la Ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales, más bien, debe entenderse

como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior que no rompe el modelo del Estado Unitario.

Si bien las Cortes han avanzado para dar claridad y unidad conceptual frente al modelo de organización administrativa y territorial del Estado colombiano, es necesario un mayor análisis y estudio para concretar el modelo de Estado y de organización territorial que se requiere y que logre cumplir los fines esenciales del Estado colombiano consagrados en la Constitución Política vigente.

Consecuencias de la organización territorial administrativa del Estado en la consecución de sus fines

La consolidación de un modelo territorial permite a los Estados tener un equilibrio adecuado entre la administración central y los diferentes entes territoriales que los conforman, al igual que busca la organización no sólo del espacio sino también de la sociedad que lo habita. Puesto que el modelo territorial es un mecanismo de planificación, que permite definir y precisar las acciones locales y nacionales en materia de desarrollo social, económico y ambiental, factores que presentan un impacto directo sobre los habitantes de un ente territorial (MacDonald y Simioni, 1999).

Lo anterior posibilita un desarrollo zonificado del territorio que genera la consolidación de políticas de vivienda, de servicios públicos domiciliarios, de servicios sociales, de infraestructura de transporte, así como políticas de manejo ambiental, saber qué usos dar al territorio, dónde localizar los equipamientos, cuáles son los problemas más críticos y prioritarios, así como la naturaleza y dimensiones de la infraestructura (Santana, 2009.). A la vez, permite la consolidación de espacios democráticos para la concertación de

los intereses económicos, políticos, sociales y ambientales defendidos por distintas fuerzas sociales.

Por consiguiente, la ausencia de un modelo territorial y administrativo claro y coherente que permita el desarrollo de los elementos antes descritos obstaculiza la consecución de su proyecto de nación y el cumplimiento efectivo de los fines que un Estado propone para su existencia. Lo anterior se evidencia en el aumento de las necesidades insatisfechas por parte de la población.

En este sentido, el artículo 2º de la Constitución Política de 1991, establece que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Para el desarrollo de dichos fines, el constituyente estableció una serie de mecanismos contenidos a lo largo de la Carta Magna, entre ellos, el contenido en el artículo 286 de la misma, en el cual plantea que el Estado está organizado en entidades territoriales como los Departamentos, los Distritos, los Municipios, y los Territorios Indígenas. Igualmente, permite elevar a las regiones y provincias al rango de entidad territorial, siempre y cuando sea la Ley la que le atribuya dicho carácter y distribuya las competencias entre el Estado y estas entidades. Las cuales, según el artículo 287 de la Constitución, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

En lo referente al ordenamiento territorial previsto en la Constitución Política colombiana, no existe un sistema definido, una orientación clara, sino un conjunto de

normas, de las cuales fluye un heterogéneo orden de entidades, que en la mayoría de los casos dificulta el cumplimiento de los fines esenciales del Estado o impide el adecuado ejercicio de la función pública con sujeción a los principios de eficacia y eficiencia, mediante la correcta utilización de los recursos humanos, técnicos y fiscales (Ibáñez, *Id*, p. 498).

La opinión mayoritaria de la población colombiana indica que el fenómeno de la pobreza es producto de la corrupción, ineficiencia, desorden y mala administración de los entes territoriales, sin ahondar en el hecho de que existen otras causas que explican dicha situación. Una de ellas es justamente la organización territorial y administrativa del Estado colombiano, que al poseer características propias de la desconcentración mas no de la descentralización, termina beneficiando al poder central por cuanto ejecuta sus políticas y legitima su accionar en la población de los entes territoriales. Además, acomoda la organización a los intereses de cada administración sin contemplar un proyecto de Estado a largo plazo, esto por medio de los recortes de competencias y el establecimiento de obligaciones que los entes territoriales no están en condiciones de soportar.

Por todo lo anterior, el hecho de que no exista un criterio sólido que defina la organización territorial administrativa colombiana; claridad y precisión en la definición y límites de los conceptos de República Unitaria, descentralización y autonomía de las entidades territoriales en el orden constitucional, legal y jurisprudencial; una voluntad política para concretar el modelo territorial y administrativo colombiano, que se materialice en un marco normativo que lo clarifique, ha hecho que el país pierda una oportunidad para incidir en el futuro de la nación y en la construcción de un orden social y político más justo, donde los actores sociales participen en su construcción, cimentados en la democracia participativa, anteponiendo los intereses económicos y políticos individuales, a los intereses

de cada comunidad.

Lo anterior permitiría en última instancia, el cumplimiento de los fines del Estado, plasmados en el artículo 2° de la Constitución Política de 1991, en la medida en que si se posibilita un modelo de ordenamiento territorial alterno, en la que entidades locales, como las provincias, con larga tradición histórica y cultural en algunos Departamentos colombianos, tengan cabida, es posible que la población pueda acceder a los servicios y bienes que le es dado al Estado cumplir; tal y como lo establece el Artículo 2°, del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – 058 de 2010, presentado por el gobierno de Juan Manuel Santos, “El ordenamiento territorial es una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales.”

ACERCAMIENTO CONCEPTUAL DE LA PROVINCIA

El término “Provincia” ha tenido y tiene aún varias acepciones, que en el caso colombiano, han hecho de esta entidad administrativa una especie de comodín que se adecua a diferentes formas de organización territorial. Ha pasado de ser entendida como una agrupación de varias diócesis vecinas, presidida por el arzobispo metropolitano, a una forma de organización territorial de un determinado Estado, inferior al departamento o como sinónimo de éste. Tal vez, como lo indican Ilda Alman y James Lockhart “In Using the Word “province” we are more concerned with studying processes of evolution in nonmetropolitan situations than with defining a regional unit” (Lockhart & Alman, 1976)³.

Los romanos entendían la Provincia como aquellos territorios conquistados por fuera de la península itálica; y fueron ellos justamente los que utilizaron el término “provinciae”, del que se deriva provincia, por vez primera en Europa. Posterior a la caída del imperio romano y con el surgimiento en la época medieval de las monarquías española y francesa, éstas la consideraron como unidad administrativa que sólo era superada por el reino y que permitía organizar el territorio de tal manera que el poder absoluto del rey llegara a todos los rincones de su dominio. En este sentido, para Marco Cammelli el término Provincia puede entenderse o bien como ente territorial o bien, como circunscripción de la administración periférica (Bobbio & Matteucci, 1982).

En Colombia, uno de los autores que mayores aportes realizó al estudio de la provincia fue Orlando Fals Borda, que en varios textos defendió la viabilidad de la provincia en el ordenamiento territorial colombiano. Para este autor, provincia viene del

³ “En la utilización de la palabra "provincia" estamos más preocupados sobre el estudio de los procesos de evolución en situaciones no metropolitanas que con la definición de una unidad regional" (Lockhart & Alman, 1976) Traducción propia.

latín “provincere”, que significa vencer de antemano y hacía referencia a los espacios geográficos que eran tomados por el ejército romano bajo la responsabilidad de un magistrado, como lo fueron Hispania, Cilicia, Cerdeña y Galia. Con el desarrollo del imperio romano, las provincias se convirtieron en feudos y principados circunscritos. “Hispania y Galia, de donde derivamos en Colombia el modelo provincial, vieron el florecer de unidades relativamente pequeñas constituidas por ‘países’ que, a diferencia del sentido nacional que hoy damos a esta palabra, eran simples lugares, aldeas o territorios campestres muy reducidos” (Borda, 1988).

En el libro *la Insurgencia de las Provincias*, considerado como un texto investigativo emblemático del autor, se recogen las conclusiones del foro convocado el 2 de mayo de 1987 por la Academia de Historia de Santa Cruz de Mompóx. En este encuentro se discutieron, al lado de varios estudiosos de los municipios pertenecientes a la depresión momposina, “las propuestas de reordenamiento del territorio del sur del actual departamento de Bolívar y zonas adyacentes que se habían venido haciendo desde hacía algunos años” (Borda, 1988).

El mencionado libro recoge los planteamientos del foro y abre camino a un movimiento que tenía como objetivo esencial crear las bases para un nuevo orden territorial, que reconociera la autonomía administrativa y política para la depresión momposina y que permitió que en el año 1991 se estableciera su existencia, supeditada a una Ley de Ordenamiento Territorial que así lo dispusiera.

Siguiendo a este mismo autor, en su libro *Historia Doble de la Costa* que es considerado uno de los trabajos académicos más completos sobre la región colombiana y considerado como el inicio del estudio sociológico de Colombia de forma rigurosa. En él, Fals Borda reivindica el pasado indígena de esta parte del territorio, la lucha de los

campesinos por la tierra y cómo desde abajo se construyó el concepto de región en esta parte del país.

Igualmente, Orlado Fals Borda estudia la entidad territorial de las provincias y establece la importancia de esta forma de administración local como respuesta al modelo globalizador y de mercado y a “las transformaciones tecnológicas y multiviolenias” (Fals Borda, 2000) que padece Colombia. En este texto, el autor expone el papel que juega la provincia, llamada también subregión, como coordinadora de municipios que tienen intereses en común y la que permitiría dar solución a los diferentes conflictos sociales que padece el país, pues permitiría mayor gobernabilidad. Para tal cometido, el autor propone, entre otros elementos: promoción de la política subregional o provincial, el reconocimiento de la importancia táctica actual del departamento, divisiones y nuevos límites, refuerzo transitorio al papel coordinador de los departamentos, la descentralización de funciones estatales específicas y reformar el artículo 321 de la Constitución de 1991, pues éste impide combinar municipios de diferentes departamentos.

A pesar de los acercamientos conceptuales que se han hecho a la provincia como entidad territorial, también ha sido entendida de manera peyorativa, puesto que en ocasiones refleja atraso y retroceso sociocultural. Por tanto, la problemática reside en los usos y los desusos de lo que significa la provincia, porque si bien es cierto que este término se utilizó por vez primera para referirse a una división territorial del Nuevo Reino conquistado por los españoles, con el devenir histórico de nuestro país, ha pasado a ser percibida, en algunos departamentos, como una entidad alegórica que adquiere valor por su legado histórico y cultural, pero no por la utilidad que éstas pueden tener para el desarrollo social y económico del país si se le asignan funciones claras y que en últimas hace

referencia a aquello que quedó como herencia de un pasado exclusivamente rural y ajeno a los avances del desarrollo urbano.

En términos generales, para Colombia, la Provincia representaría el crisol donde las costumbres y culturas se fundirían para construir un proyecto de nación coherente con las comunidades locales y sus dinámicas propias, y que responda a las lógicas que impone el modelo económico actual. De tal modo, que los niveles superiores de administración, podrían encontrar en ella el espacio indicado para articular el gobierno departamental y municipal, ya que la provincia sería un agente movilizador del pesado departamento y a la vez fortalecería a los débiles municipios.

La provincia como entidad territorial en Europa y América Latina

Con el objeto de determinar la existencia y funciones de entes territoriales similares a las provincias colombianas, es necesario describir y analizar figuras similares que se encuentran en países de Europa y América Latina, con el fin de conocer el papel que éstas juegan en la configuración de sus ordenamientos territoriales, de tal suerte que esta descripción provea de una mirada general de las tendencias y modelos que subsisten en ellos.

De acuerdo a lo anterior, en la actualidad el modelo territorial de Europa⁴ está orientado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio⁵, que está cimentado sobre el modelo de administración del territorio francés y que es “un patrimonio que encuentra sus

⁴ Frente al ordenamiento territorial europeo y latinoamericano es interesante el texto de Angel Massiris Cabeza “Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia” (Massiris Cabeza, 2000). En esta obra el autor hace un recorrido detallado y comparado con Colombia por los sistemas europeos y latinoamericanos de ordenamiento territorial.

⁵ La Carta Europea de Ordenación del Territorio fue elaborada por los países que conforman la comunidad europea producto de la conferencia de Ministros responsables de la ordenación del territorio en 1993.

orígenes en la construcción administrativa diseñada en Francia por la asamblea constituyente de 1789 cuando –con el decreto de 22 de diciembre de aquél año - pretendió consolidar las conquistas realizadas en el plano de la igualdad.” (Vandelli, 1991).

No obstante, acontecimientos y cambios en la política y economía mundial han provocado variaciones en la organización del territorio, lo que ha dado como resultado diferentes concepciones entre los países de la forma idónea de ordenar eficientemente sus entes territoriales. Al respecto de los cambios políticos, el autor Jacobo García Álvarez establece que la ruptura del bloque soviético en 1989 ha dado pie a las modificaciones más importantes en el mapa político estatal europeo desde la II Guerra Mundial, que ha generado un resurgir de “conflictos etno-territoriales, fronterizos e identitarios de extraordinaria magnitud” (García Álvarez, 2003). Asimismo, se suman los procesos de integración política al interior de la Unión Europea, producto de la Carta Única mencionada anteriormente y el Tratado de Maastricht de 1992⁶.

Por su parte, los cambios en la economía global generados por los procesos de globalización, también son un factor influyente en el ordenamiento territorial europeo, incluso con alcances en América Latina. Dichos procesos se han caracterizado por minar la capacidad cohesionante de los Estados centrales y por tanto, potencializar la descentralización regional, lo cual modifica profundamente la concepción del modelo francés heredado por Europa en un principio; ya que éste concebía al ente territorial como una forma de acercar la autoridad central al ámbito local y no como un mecanismo para

⁶ “Establece una Unión Europea formada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI). El Tratado establece una ciudadanía europea, refuerza las competencias del Parlamento Europeo y pone en marcha la unión económica y monetaria (UEM). Además, la CEE se convierte en la Comunidad Europea (CE)” Tomado de http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.htm

fortalecer la capacidad de acción local, que de hecho era vista como una herencia del Antiguo Régimen.

Esta recomposición ha dado pie a la construcción y fortalecimiento de espacios locales de gobierno intermedio entre uno superior y cercano al Estado y otra de nivel inferior cercano a los individuos que la habitan. Tal es el caso de los Arrondissement (Distritos) en Francia, las Comarcas en España, los Consorci (y Compresori) en Italia y de los Kreise en Alemania. Al respecto de América Latina estos procesos de reorganización del territorio se han consolidado a partir de los años 80 y nacieron de la mano de los procesos de descentralización, inicialmente concebidos como un mecanismo de los Estados nacionales centralizados de llegar a las diferentes partes que componen al territorio nacional, pero que ahora son una nueva forma de distribución del poder público. En ese sentido Miguel Panadero Moya indica que “la insistencia en las demandas de descentralización ha calado en la sociedad latinoamericana y en la actualidad el rasgo más significativo de la organización contemporánea de la mayoría de los Estados de América Latina es la convergencia hacia soluciones descentralizadas similares” (Panadero Moya, 1999).

A partir de lo anterior, los países latinoamericanos han profundizado sus procesos de descentralización, lo que ha permitido que se configuren nuevos niveles de gobierno y el fortalecimiento de nuevas entidades político-administrativas, como son las experiencias de la agrupación de comunas en Chile y la Provincias en Bolivia. Por tanto, es posible identificar que paulatinamente se han establecido cuatro niveles de gobierno, proceso que rompe con el esquema de tres niveles que caracteriza la división político-administrativa de los Estado unitarios, como el caso colombiano.

Esta reconfiguración de los Estados europeos y latinoamericanos, son una respuesta tanto a los procesos políticos y económicos ya mencionados, como una manifestación de la incapacidad de los tradicionales municipios y departamentos franceses para gestionar los intereses propios de cada ente, de manera que redunde en la participación de los ciudadanos en la vida política y económica de los Estados. En este sentido:

Aparece así otra alternativa, la que presenta a las agrupaciones de municipios que con distintos nombres (consorcios, mancomunidades, etc.), se han generalizado últimamente. A un nivel operativo la articulación de tales “consorcios intermunicipales” se establece entre gobierno locales territorialmente vecinos para realizar acciones que contribuyan a reducir costos y a mejorar la eficiencia de algunas prestaciones sociales (Panadero Moya, 1999)

Unido a lo anterior, la presencia de estos niveles locales dentro del marco normativo que regula la organización territorial de diferentes países europeos y latinoamericanos, con funciones claras y específicas, ponen de manifiesto un fenómeno que ha permitido, por un lado la creación de espacios de participación activa ciudadana en la toma de decisiones en la esfera pública y por otro, la consolidación de los procesos de globalización económica, en cuanto estos espacios tienen la capacidad de actuar como polos de desarrollo y receptores de inversión.

Los anteriores argumentos evidencian la necesidad de conocer los espacios locales, conocidos en Colombia como provincia y concebidos en otros países con diferentes denominaciones, pero que por sus funciones facilitan las articulaciones de las acciones y la

prestación de servicios entre entidades administrativas de mayor y menor tamaño. Por lo tanto, es necesario tener claro que el concepto provincia, tal como se aplica en Colombia, hace referencia exclusivamente a la circunscripción intermedia entre una superior cercana al Estado y otra inferior cercana al ciudadano. Sin embargo, esta no es la definición que la provincia recibe en todos los países, como en el caso de España, donde Provincia es sinónimo de Departamento, ya sea francés o colombiano: “El departamento francés es, sin ningún género de dudas, una institución equivalente a nuestra provincia” dice Miguel Angel Sánchez Morón (Sánchez Morón, 1991), al comparar el régimen administrativo español y francés.

Entidades locales intermedias en Europa

Caso francés

Para comenzar, es necesario indicar que Francia, como Estado Unitario, está descentralizado administrativamente desde una organización regional, y ésta surge en 1982 como respuesta a la crítica sobre la incapacidad de los departamentos (Penagos, 2004) para prestar los servicios que brindaban desde su surgimiento con la Revolución Francesa. Esta regionalización no se puede equiparar a las experiencias federales, regionales o de autogobierno que se han presentado en Europa y América.

Francia cuenta con cuatro niveles definidos: nación, región, departamento y municipio, donde el tercer nivel (departamento), que no ha estado libre de las mismas críticas que en Colombia se hacen sobre su carácter artificial, ocupa un lugar privilegiado por cuanto es considerado la entidad básica para la organización y prestación de servicios de carácter periférico. Sin embargo, tal organización no ha sido ajena a las disputas por la

preeminencia de unos sobre los otros, “los departamentos, en concreto, han considerado siempre a la región como un peligroso competidor de la misma manera que los municipios, sobre todo los municipios urbanos grandes y medios, han sentido muy poca simpatía ante las propuestas de reforzar la autonomía departamental” (Sánchez Morón, 1991).

Tradicionalmente, las funciones de los departamentos giraban en torno a los servicios sanitarios y sociales, pero en 1983 estas atribuciones básicas fueron ampliadas con el fin de ser una práctica de apoyo para los municipios en cuanto la planeación de los edificios residenciales, colegios y transporte intermunicipal. Para que su intervención sea viable, las dotaciones económicas que reciben son significativas en el contexto francés.

A pesar de que estos niveles han sido los más fuertes en la organización francesa, en el mismo período en que fueron creados los departamentos, estos se subdividieron en *arrondissements*, aunque este sea el mismo nombre que reciben las subdivisiones de las ciudades. Este proceso se desarrolló ante la necesidad de acercar aún más el poder central a los ciudadanos. Pero actualmente, esta subdivisión del departamento es reconocida como el puente entre el mismo y el municipio, para que tenga más capacidad de decisión y de acción y la aplicación de políticas públicas sea más eficiente y consciente de la condición de los habitantes.

Bajo este escenario, el distrito es una agrupación de cantones, que a su vez se dividen en municipios, pero los segundos no cumplen funciones precisamente de administración y gestión, sino que son circunscripciones electorales, a partir de las cuales los concejales son elegidos para representar el territorio (Institut national de la statistique et des études économiques, 2007). En cambio, los distritos están encargados generalmente de aplicar las políticas de desarrollo local y políticas comunitarias locales y nacionales, gestionar y coordinar los servicios del Estado, apoyar el control administrativo, coordinar

las decisiones tomadas a nivel municipal, mantener el orden público y, adicionalmente, garantizar la protección de sus habitantes (Aquadesing, 2007). La autoridad administrativa del *arrondissement* es el sub-prefecto o *sous-préfet*, quien a su vez, y con tal que la norma así lo estipule, puede hacerse cargo de responsabilidades adicionales o temporales. Todos estos compromisos son ejecutados muy de la mano con el *préfet* o “gobernador” del departamento.

No obstante, el distrito no tiene personería jurídica (no tiene el status de *personne morale*) y los sub-prefectos no son elegidos por medio de votación popular, sino que son nombrados por el Presidente de la República (Aquadesign, 2007). Si bien la anterior descripción de los *arrondissement* permite asimilarlos a las provincias colombianas, en Francia también se usa este término para hacer referencia a las uniones de barrios en las grandes ciudades, *arrondissement municipal*, que en Colombia equivaldría a las localidades.

En lo que respecta a la división territorial, los cantones y los distritos funcionan de manera diferente. Los primeros no son delimitados según las frontera de los municipios que los componen: “las comunas más habitadas pertenecen a varios cantones”⁷ (La *Communauté de Communes: les sources de l'Yerres*, 2008), mientras que los segundos sólo se componen por cantones delimitados y completos, un mismo cantón no puede pertenecer a más de un distrito (La *Communauté de Communes: les sources de l'Yerres*, 2008).

Por lo tanto, los departamentos en Francia, desde su inicio, han estado respaldados en mayor o menor medida, lo que depende del momento político que estuviera viviendo el

⁷ Cita original: “les comunas les plus peuplées appartiennent à plusieurs cantons” (La *Communauté de Communes: les sources de l'Yerres*, 2008)

país⁸, de los distritos o arrondissements. El concepto generalizado que se tiene de esta figura administrativa es que permite a los ciudadanos estar más cerca del poder y participar en la toma de decisiones que les compete y afecta, como habitantes del territorio.

Caso italiano

La organización territorial de Italia cobra importancia por cuanto es un Estado regional⁹, que nace con la constitución italiana de 1948 (Reguera, 2007) y que apartir de las reformas realizadas entre los años de 1999 y 2000 “se ha reestructurado en profundidad la forma de Estado en Italia, incorporándose algunos elementos que aproximan a Italia a un Estado federal” (Reguera, 2007). Sus niveles de gobierno son cuatro: el Estado, la región, la provincia y el municipio. En este caso, aplica el cambio de nombre que sufrió el departamento francés a través del tiempo, ya que este es la misma provincia italiana.

Al igual que Francia, la organización territorial italiana permite nuevas formas asociativas intermunicipales con el fin de prestar servicios socio-asistenciales y especialmente servicios sanitarios. Para los años setenta, algunas regiones dividieron su territorio en distritos (compresori), “destinados en principio a la programación del nivel intermedio (en el convencimiento de que las provincias eran inadecuadas y debían ser superadas) fueron institucionalizados siguiendo modelos muy diferentes” (Vandelli, 1991).

El surgimiento de dichas figuras de organización se generó como consecuencia de que los municipios no podían proporcionar los servicios públicos obligatorios, la mayoría

⁸ Por ejemplo, en 1926 algunos arrondissement fueron suprimidos por el gobierno, aunque en 1942 volvieron a constituirse.

⁹ Para profundizar en el proceso de descentralización en Italia revisar el texto de Jean Carlo Rolla denominado “La descentralización en Italia. Un difícil equilibrio entre autonomía y unidad”. Disponible en: http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/rolla3.doc

de las veces por ausencia de planificación conjunta. Adicionalmente, estos no podían recurrir a las provincias, porque las regiones estaban amenazando la existencia de éstas (Nieto Garrido, 1997). A partir de este punto, según Vandelli, los distritos tuvieron cuatro fases que marcaron su desarrollo: primero, la región se apoyó en la organización consorcial con el fin de otorgarle funciones más cercanas a la misma región que a sus anteriores configuraciones; la segunda fase, que va de 1974 a 1977, se caracteriza por institucionalizar los distritos; la tercera fase, de 1978 a 1981, giró entorno a la concepción de los distritos como el nivel óptimo de asociación para ejercer de forma eficiente las funciones municipales. Por último, entre 1982 y 1983, se presentó la cuarta fase que marca la crisis de los distritos donde son dejados sin base legal y varios de ellos desaparecen.

A pesar de esta fase de crisis que vivieron los distritos en Italia, estos dejaron su legado entre los municipios, de tal manera que para 1990 se promulgó la Ley 142, que regula en materia de ordenamiento las autonomías locales. Para este punto de desarrollo del nivel intermedio en cuestión, ya no era importante la denominación que recibiera (compresori, consorcio, circondario) ya que todas quedaron tituladas como “formas de asociación”, entes público de naturaleza no territorial¹⁰ con financiación derivada, es decir, si el producto de su gestión no es suficiente para asumir los gastos, los entes que la componen deben asumir el déficit.

Adicional a este cambio de denominación más general, la Ley 142 de 1990 determinó a los distritos como sociedades por acciones, que gestionan servicios bajo el criterio empresarial, aunque bien pueden proveer servicios públicos sin ánimo de lucro (Nieto Garrido, 1997). Por lo tanto, las formas de asociación intermunicipal deben cumplir con los criterios de eficiencia propios de la naturaleza empresarial que los caracteriza. De

¹⁰ Pueden hacer parte de ellos entes públicos no territoriales

hecho, si en sus estatutos queda consignado, estos deben cumplir con las normas contables y financieras propias de una empresa privada¹¹. Algunos de los objetivos de la Ley en discusión fueron no permitir la existencia de consorcios monofuncionales y la pertenencia de un mismo ente público a más de un distrito.

Visto así y frente a la provincia colombiana, es posible identificar que “El consorcio en Italia ha sido calificado como directa expresión de la autonomía administrativa y de gestión de los entes locales que hace exclusivamente de su voluntad asociativa” (Nieto Garrido, 1997), de tal modo que son considerados como una manifestación de los procesos de descentralización en los que Italia, de manera particular, y Europa, de manera general, han desarrollado con el fin de administrar y gestionar eficientemente la prestación de los servicios obligatorios y las funciones municipales.

Caso español

El actual ordenamiento territorial de España está cimentado, fundamentalmente, en la Constitución de 1978 y la Ley 7 de 1985 que establecen los fundamentos y reglas básicas del régimen local español. Así, la Constitución de 1978 significó una ruptura de la forma de Estado centralizado que caracterizó la organización territorial española, con los breves lapsos en la que se otorgó una tímida autonomía que se establecieron para entidades territoriales. El artículo 2º de la Constitución española de 1978 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”. Lo que implicó una ruptura

¹¹ Adicionalmente, con las normas de régimen fiscal.

con el tradicional modelo francés sobre el que sienta las bases la organización territorial española y por ende un quebrantamiento de la uniformidad que desde la Constitución de Cádiz caracterizó el régimen local español (Ferreira, 2006). Por cuanto abrió el camino del

[...] reconocimiento de autonomía a las comunidades que se constituyeron, lo cual implica una doble vertiente ya que supone, en primer lugar, la facultad de autonormación, esto es, la posibilidad de dictarse, en el marco constitucional, normas para sí misma en y para el ejercicio de sus competencias, y en segundo lugar la autoorganización, que presenta la posibilidad de dotarse también a sí misma, de una estructura organizativa tanto política como administrativa, para el ejercicio de sus poderes (Penagos, 2004)

Por su parte, los artículos 148 y 149 de la Constitución española no determinan las competencias entre los entes que componen la organización administrativa y territorial española, lo que para algunos autores es una indeterminación del modelo territorial. En palabras de García de Enterría, “es bien sabido que los constituyentes no pensaron demasiado sobre ese esquema territorial, que dejaron además fundamentalmente indeterminado. La Constitución no decidió, por de pronto, si se generalizaba o no a todo el territorio nacional el sistema de Comunidades Autónomas. Abrió, sencillamente, el paso a una serie de ‘iniciativas autonómicas’” (García de Enterría, 1991). Sin embargo, esta particularidad no ha impedido que se concrete un ordenamiento territorial en España.

En consecuencia, esta característica constitucional de la organización territorial española ha permitido la concreción de un ordenamiento jurídico posterior, Ley de bases

del régimen local español (Ley 7 de 1985), Sentencias del Tribunal Constitucional¹² y las normas internas de las comunidades autónomas, que han posibilitado la existencia, cooperación y colaboración entre diferentes entidades diferentes a los municipios, como entes fundamentales de la organización territorial de España, y las Provincias y las islas (en los archipiélagos Balear y Canario) de rango constitucional, que se conciben como estructura territorial básica y de circunscripción electoral para la designación de diputados y de senadores (García de Enterría, 1991).

Las entidades intermedias que con esta normatividad han surgido son las Comarcas, Comunidades Intermunicipales, Áreas Metropolitanas y Consorcios, que se constituyen con el fin de prestar los servicios públicos necesarios que permitan responder a los intereses de la comunidad. Aunque éstas son concebidas como entidades locales no territoriales, constituyen, como lo establece Xavier Ferreira, “una novedad legislativa, que en el aspecto teórico, procede de la doctrina alemana, y que en su origen se centraba en la sustantividad del elemento territorial como elemento configurador del ente y determinante de sus principales características” (Ferreira, 2006), que se configuran bajo el principio de cooperación intermunicipal para colaborar en la prestación de servicios y entes que posibilitan la participación en la administración local, la comunidad autónoma y la del Estado.

De acuerdo a lo anterior y como quiera que la provincia española responde más a la lógica del departamento francés, podrían ser las comarcas las llamadas a cumplir el papel de entidad local que une la provincia y el municipio, sin desconocer el rol que las Comunidades Intermunicipales, las Áreas Metropolitanas y los Consorcios pueden cumplir como entidades locales de administración y gestión. De este modo, la equivalencia entre

¹² Al respecto son cruciales las Sentencias 4 de 1981, 32 de 1981, 76 de 1983, 27 de 1989 y 216 de 1986.

provincia y departamento es reconocida por Miguel Sánchez Morón cuando afirma que “El Departamento francés es, sin ningún género de dudas, una institución equivalente a nuestra provincia. Es más, es el antecedente directo e inmediato de nuestra institución provincial” (Sánchez Morón, 1991). Tan es así, que la provincia es considerada como una entidad “artificial” por no haber sido desarrollada por medio de procesos internos de identidad territorial, sino como una importación institucional del modelo francés:

[...] razones muy claras están en la base de esta auténtica animadversión frente a las Corporaciones provinciales, que es fácil percibir desde el momento mismo de la elaboración de la Constitución. Animadversión que, sin embargo, parece remitir en los últimos tiempos. En apoyo de tales planteamientos, además, acostumbran a traerse a colación los tópicos habituales al uso, acerca del carácter convencional y ahistórico de nuestra organización provincial, así como los que no ven en ella sino una mimética reproducción de las soluciones importadas del modelo francés (Martín - Retortillo Baquer, 1991).

De ahí el largo debate surgido en torno al mantenimiento de dicha entidad en el texto constitucional de 1978, que encontró su respaldo en el Tribunal Constitucional español, que salió a su rescate a través de la Sentencia Constitucional 32 de 1981 bajo el principio de Garantía Constitucional¹³, la cual decidió su permanencia en el ordenamiento territorial.

¹³ Según este principio, “el orden jurídico – político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga imprescindible para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables de orden constitucional” (Libro azul p. 8)

Por lo tanto, no es pertinente buscar en la provincia española similitudes con las provincias colombianas, de hecho, las funciones de aquellas, tal como lo establece la Ley reguladora de las bases del régimen local español, estén dirigidas a: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada; b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica; c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, es su caso, supracomarcal; d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial. Funciones estas, que en el contexto colombiano son asumidas por los departamentos.

En este orden de ideas, la comarca como entidad local del ordenamiento territorial español, es entendida de manera general, sin tratar las particularidades de cada una, como una agrupación de varios municipios con intereses comunes, que permite la prestación de diferentes servicios.

Para algunos autores, de acuerdo a lo establecido por A. Xavier Ferreira Fernández en su libro *La Comarca en la Historia*, “la comarca es un hecho constante e incluso natural de nuestro Derecho histórico que arranca en la Edad media para llegar su impronta hasta nuestros días” (Ferreira, 2006). Esta constancia se vino a interrumpir con el advenimiento de la Constitución de 1812 y resurge con la Constitución española de 1978, como un “retorno a nuestro esquema histórico territorial” (Ferreira, 2006).

Sin embargo, para otros autores como Lalinde Abadía, no es clara la presencia de estas entidades intermedias en la organización administrativa en el recorrido histórico desde el Antiguo Régimen español. Para este autor, la presencia de organizaciones intermedias estaba determinada en función de la administración de justicia. Lo que a juicio de Ferreira “en el Antiguo Régimen no existe una base administrativa comarcal operativa y

generalizable que pueda considerarse un precedente inmediato o mediato de las actuales comarcas” (Ferreira, La comarca en la historia: una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca, 2000).

Paradójicamente, si bien esta poca claridad de la presencia de espacios comarcales como divisiones territoriales en el Antiguo Régimen, estos van a estar asociados a él. De ahí que en la nueva organización administrativa, fruto del modelo francés, no vayan a ser tenidas en cuenta y se propenda por dos circunscripciones “una cercana al Estado (provincias) y otro más cercana al individuo (municipio), en las cuales el espacio comarcal no tendrá presencia” (Ferreira, La comarca en la historia: una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca, 2000). Sin embargo, en la medida en que el modelo de organización territorial francés centralizado se vaya desintegrando, el espacio comarcal va recobrando su importancia, sobre todo en materia política y económica en el fortalecimiento del régimen local.

En este sentido, del análisis de la evolución del régimen local español, que va de la mano de los diferentes regímenes políticos y de gobierno que ha tenido España a lo largo del siglo XIX y XX¹⁴, puede considerarse que el espacio comarcal va a reaparecer en la vida local, en la medida en que se institucionalizan las mancomunidades o asociaciones de municipios para la colaboración y cooperación entre ellos.

Esta irrupción de la comarca en el ordenamiento administrativo no sólo se da por reivindicación de espacios considerados como históricos, para algunos, en mayor o menor medida en las diferentes Comunidades Autónomas que configuran el Estado español, sino también por la necesidad de consolidar espacios que generen “el desarrollo de políticas que

¹⁴ Restauración borbónica, La Dictadura de Primo de Rivera, La I República, La II República, El Régimen Franquista y etc.

permitan la expansión económica que el país demanda” (Ferreira, La comarca en la historia: una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca, 2000). Es decir, en la medida en que las realidades impuestas por la implementación de un nuevo modelo económico, que privilegia la eficiencia en la prestación de servicios los municipios y provincias no alcanzan a cumplir con tal cometido. En este sentido, en la medida que se incorporan nuevas formas de comunicación, producción económica a gran escala, planificación racional de la economía, nuevas formas de contratación entre entidades territoriales y empresas privadas; y la necesidad de reconfigurar el espacio que permita el tratamiento en la prestación de servicios sociales, se presenta la comarca como espacio propicio que contribuye a las soluciones de esta nueva realidad económica.

Es en este contexto en el que se explica el artículo 42 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local¹⁵, que permite que las Comunidades Autónomas puedan crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios para articular la colaboración entre ellos y la solución de problemas que de manera individual no les es posible solucionar. Pero unido a lo anterior, siguiendo a Tomas Font I Llovent, la comarca no puede ser concebida exclusivamente desde la óptica municipalista, para el autor la comarca puede constituirse como una entidad propia no sujeta a la lógica municipal, y que concrete el principio de descentralización (Font I Llovet, 1991).

Lo anterior, pone de manifiesto que, contrario a lo que se pueda pensar en el sentido de que la comarca en España se constituye como posibilidad de reemplazo de los municipios o provincias que conforman las Comunidades Autónomas, éstas encuentran su razón de ser justamente con la existencia de los dos últimos.

¹⁵ Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

Frente al caso colombiano, las comarcas se pueden relacionar directamente con las provincias existentes en algunos departamentos del país por cuanto existen puntos en común entre estas dos entidades: por un lado la existencia de referentes históricos, que si bien son difusos, sí cuentan con asidero real. Por otro lado, aunque tienen respaldo en el marco constitucional, es necesaria la concreción efectiva con competencias específicas que permitan corregir la insuficiencia municipal y departamental. De igual forma, tanto la comarca española como la provincia colombiana son instrumentos idóneos para la configuración de espacios que fortalezcan la inmersión de los Estados en las realidades económicas imperantes.

Igualmente, tanto las comarcas como las provincias colombianas están constituidas por agrupación de municipios pertenecientes a un mismo departamento, para nuestro caso, y provincia para el caso español, con posibilidades de asignarles competencias para la prestación de servicios que requieran la coordinación y colaboración de varias administraciones locales de carácter municipal, con el fin de gestionar de forma eficiente los recursos.

Entidades locales intermedias en América Latina

En la búsqueda de nuevas alternativas a la realidad económica mundial, los países de América Latina, ya fueran centralistas o federalistas, iniciaron procesos de descentralización a partir de los años ochenta y noventa, que redundaron en la reorganización de sus territorios. El eje de este debate giró en torno al papel que cumplían los gobiernos, como actores principales en la transferencia de funciones a la periferia, para

descongestionar el centro con el fin de garantizar mayor efectividad en el cumplimiento de los fines del Estado (Pineda Pablos, 1996).

A partir del año 2000, estas demandas de descentralización ganaron espacio en la sociedad latinoamericana, lo que ha acelerado los procesos iniciados en las décadas anteriores. De tal forma que los Estados Unitarios han asumido la regionalización como una opción válida para organizar su territorio y los Estados Federales profundizaron su organización inicial (Panadero Moya, 1999).

En este orden de ideas, países como el Salvador, Honduras, Uruguay, México, entre otros han desarrollado políticas en las que se articulan objetivos de desarrollo y ordenamiento del territorio marcado por la descentralización, buscando fundamentalmente crear regiones competitivas y estratégicas, reducir la desigualdad en el desarrollo económico regional que evite regiones rezagadas, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Políticas estas que se adecúan, para algunos autores, en el acoplamiento del territorio para que se ajuste a las exigencias del Consenso de Washington¹⁶.

En la línea opuesta, países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina y Nicaragua, enmarcados dentro de lo que algunos autores denominan izquierda latinoamericana, están reestructurando su territorio de forma tal que permita tomar distancia de las políticas del mencionado Consenso. De tal suerte que, en la organización del territorio, se haga frente a los problemas de desigualdad e inequidad social, territorial y un aprovechamiento sostenible de los recursos.

¹⁶ Al respecto, Julio César Tallaferrero Delpino, plantea que “La aplicación de la primera fase de ajustes auspiciado por el Consenso de Washington generó una fuerte tendencia centralizadora en América Latina derivada, en parte, por la llamada crisis de la deuda. Tales ajustes comprendieron las 10 reformas iniciales de dicho consenso: Disciplina fiscal; la inflación como parámetro central de la economía; prioridades en el gasto público; reforma Tributaria; tasas de interés; tipo de cambio; política comercial; inversión extranjera directa (IED); privatizaciones; desregulación.” (Tallaferrero Delpino, 2006).

En este orden de ideas, independientemente de la orientación ideológica en que se muevan los países de América Latina, estos pretenden a partir de sus Proyectos de Ordenamiento Territorial, una organización que permita un desarrollo equilibrado y sustentable del territorio y que responda a las necesidades de las comunidades que la habitan¹⁷.

Unido a lo anterior, es claro que en América Latina existe una crisis en la organización territorial y administrativa basada en el municipio, por cuanto los gobiernos centrales han mostrado una tendencia a descentralizar responsabilidades, pero concentrar los recursos necesarios para que los municipios puedan responder a cabalidad con las funciones atribuidas. Lo que redundará en la disminución de la participación de los ciudadanos en la distribución del desarrollo económico y en la concentración del aumento de los niveles de pobreza en ciertos territorios. Esto es generado por la incapacidad de los municipios para gestionar de forma eficiente los recursos que tienen al alcance para proveer los bienes públicos necesarios a la comunidad y, adicionalmente, las diferencias en desarrollo y sostenimiento que presentan los municipios entre sí. De tal forma que estas entidades territoriales se caracterizan por la desigualdad a su interior y entre ellas. Así, según el autor Jorge Hardoy citado por Ricardo Ramírez, “Las municipalidades son territorialmente los niveles administrativos más pequeños en Latinoamérica, son los más débiles, tienen recursos limitados y, generalmente, son los menos eficientes en relación a las tareas que tienen asignadas en la distribución de las actividades públicas” (Ramírez, 2004).

¹⁷ Al respecto el análisis de los ordenamientos territoriales de países como Argentina (PENDOT), El Salvador (PNOT), Honduras (LOT Decreto 180 - 2003), Nicaragua (LGOT), Uruguay (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible), Venezuela (LOPGT), entre otros, realizado por Ángel Massiris Cabeza, en la ponencia "Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina", ilustra en términos generales la articulación del territorio con las políticas de desarrollo económico, la cohesión del territorio para la gestión de los intereses locales, la sostenibilidad ambiental y la participación democrática.

En el marco de estas transformaciones y problemáticas en América Latina, se postulan nuevos mecanismos de interpretación del territorio, en las que los absolutos pierden vigencia, ya que no se vislumbra un modelo territorial único, estático y completo, de hecho ahora tiene cabida un especie de relativismo en la organización, donde confluyen modelos que antes eran irreconciliables.

En este nuevo contexto, varios países de América Latina encuentran en los espacios locales, entidades administrativas intermedias, respuestas para una nueva configuración de su territorio y que puedan responder a las exigencias socio - económicas que se le imponen a los Estados. Es decir, los Estados latinoamericanos, de acuerdo a "las fuerzas económicas, tecnológicas, demográficas, ambientales y sociales en constante cambio están reestructurando el mundo" (Panadero Moya, 1999), deben reconocer la importancia que los espacios locales de administración tienen "como agentes democráticos y económicos imprescindibles". Tal como esto se indica en la declaración del XXXIV Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)¹⁸.

Entonces, a partir de todo lo anterior, en varios países de América Latina surgen nuevas alternativas para la organización del territorio, en la que independientemente de cómo se les designe, reúnen a varios municipios para la realización de "acciones que contribuyan a reducir costos y a mejorar la eficiencia de algunas prestaciones sociales." (Panadero Moya, 1999). Estas nuevas alternativas van en la misma dirección de los procesos que adelantan los países europeos ya descritos con anterioridad. Es decir, hay una tendencia en Europa y América Latina a reconocer la importancia de las entidades territoriales locales, como es el caso de las provincias en Colombia, puesto que en la

¹⁸ En este congreso, celebrado en España en 1999, se establecieron los desafíos y retos de la democracia local en el mundo.

medida en que se les asigne funciones claras permitirán que, en últimas, los Estados centralizados o federales cumplan con las exigencias de la globalización o construyan una respuesta alterna a estas mismas.

Por lo tanto, las entidades territoriales de nivel local, como las provincias, podrían ser una salida para afrontar los problemas de coordinación, integración y aplicación de políticas de desarrollo económico que permitan la cohesión de los territorios nacionales para alcanzar niveles de desarrollo económico vinculantes y participativos, en el sentido en que la comunidad tenga espacio de participación y pueda disfrutar del progreso y aumento en el nivel de vida que los procesos económicos actuales generan para los respectivos países.

LA PROVINCIA EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

COLOMBIANO

La provincia: de la conquista hasta la colonia

Cuando los españoles conquistaron el territorio colombiano habitado por comunidades indígenas, con un mayor o menor nivel de organización social, política y económica, vieron dividido el Nuevo Mundo en provincias étnicas diferenciadas que les sirvieron de base para transponer lo conocido con lo nuevo.

Si bien el término provincia no hacía referencia a una entidad territorial determinada por funciones específicas, éstas sí servían para delimitar los grupos humanos conquistados, al igual como ocurrió en México y Perú¹⁹ años anteriores. Para los españoles este término era utilizado como sinónimo de “reino”, siguiendo la tradición medieval ibérica, y fue implantado para hacer referencia a los territorios conquistados, de tal forma que representaba el tipo de relaciones sociales a su interior. “Así, antes que “tierras yermas y desoladas”, los esforzados castellanos que pasaron a América percibieron un mundo subdividido en “ricas provincias” que fueron anexadas al dominio de la Monarquía de Castilla”. (Guerrero Rincón & Martínez Garnica, 1996)

Por tanto, como lo establecen James Lockhart y Stuart B. Schwartz, las huestes españolas encontraron en América semejanzas entre el mundo que les era familiar con la nueva experiencia que estaban viviendo en el nuevo mundo (Lockhart & Schwartz, 1992). Pero esta semejanza no estaba determinada por la presencia de la provincia como entidad territorial en la España del siglo XV, sino por la concepción que ésta tenía, como territorio

¹⁹ Al respecto, véase el estudio realizado por Ida Alman and James Lockhart. (Lockhart & Alman, 1976)

ocupado, vencido y anexado a los territorios del reino de Castilla y Aragón²⁰, lo que fue fácilmente relacionado con la experiencia vivida en Mesoamérica, gracias a la similitud con la forma en que el imperio Azteca organizaba administrativamente el territorio.

Para los aztecas, por ejemplo, la provincia conquistada podía conservar su identidad, la esencia de su autonomía local e incluso su dinastía gobernante. No obstante, los naturales sabían que tendrían que pagar tributo (recaudados de forma interna) a sus conquistadores, reconocer los dioses de éstos (si bien conservando algunas divinidades locales) y sufrir presión en cuanto a la elección de determinados jefes (Lockhart & Schwartz, 1992). De esta forma, las unidades provinciales del antiguo México, guardaban cierta relación con el concepto que los españoles tenían, por cuanto los territorios conquistados eran suficientemente autónomos y podían ser autosuficientes, mientras que se pagara el tributo y se reconocieran la autoridad y los dioses de quien conquistaban para sobrevivir.²¹

En el caso colombiano, los chibchas tenían una figura similar a la utilizada por los aztecas, a la cual los españoles denominaron capitanías, una figura intermedia entre la propiedad macro del Zipa y las propiedades individuales. Estas capitanías o parcialidades, eran la unidad más pequeña de los chibchas, “grupo endogámico de quizá varios cientos o algunos miles de habitantes que ocupaban territorios agrícolas diferentes y eran gobernados por un jefe hereditario al que los españoles dieron en nombre capitán”. (Lockhart & Schwartz, 1992)

²⁰ Este punto es abordado por José María Ots Capdequí, en su libro *España en América. Las Instituciones Coloniales*. (Ots Capdequí, 1952) En el que trata la forma de organización administrativa de España en el siglo XV.

²¹ Por ejemplo, en la México imperial, podía ocurrir que un noble cultivara una tierra ubicada en una provincia distinta a la suya, y no existía problema, mientras no colocara en entre dicho al soberanía de dicha provincia.

Estos grupos debían cultivar su tierra, la del capitán y pagar tributo, lo mismo que ocurría en el México imperial a la llegada de los españoles en las “provincias”. Por tanto, las capitanías fueron la base de las encomiendas²² que los españoles impusieron al igual que en México y Perú.

En los primeros años de la conquista predominó la división administrativa - territorial por encomiendas²³, que por lo general asignaban a un cacique o señor étnico, con el fin de darle unidad y fortaleza al mantenimiento de dicha institución; la idea que prevalecía era la de no desarticular el grupo humano, es decir, el encomendero pretendió reemplazar al cacique. Para Guillermo Hernández Rodríguez, por ejemplo “el clan y la tribu sirven de molde a la gran institución de la encomienda y el fundamento consanguíneo y unitario de esos núcleos” (Hernández Rodríguez, 1978). Lo que a su vez configuraría la división territorial por municipios²⁴ y provincias, pero como va a ser presentado más adelante, estas últimas no tenían funciones claras como entidad administrativa, sólo eran parte del engranaje general del Nuevo Reino, como sinónimo tal vez de la tierra que había sido conquistado por los españoles.

De acuerdo a lo anterior, si bien, en un primer momento, el mantenimiento de la organización social y cultural indígena se dio a través de la encomienda, lo que permitió el desarrollo y la organización administrativa colonial²⁵, ésta desarticularía las unidades cacicales prehispánicas: “Este fraccionamiento respondía a una organización política en la

²² Frente a este punto, véase la descripción que hace Charles Gibson (Gibson, 1964), de la forma como se distribuyeron las encomiendas en el México conquistado. “Una encomienda podía ser una sola cabecera, con sujetos, que poseyeran un linaje tlatoani unitario” (Gibson, 1964).

²³ “The encomenderos were at the top of provincial society, a dominant element originating at the time of the conquest and persisting almost throught the entire colonial period.” (Alman & Lockhart, 1976)

²⁴ Para Sandra Morelli, el clan, célula fundamental de la organización social de los chibchas, fue sustituido por el municipio español. (Morelli, 1991)

²⁵ Al Respecto, son de suma importancia los estudios de Germán Colmenares sobre la Encomienda y población en la provincia de Pamplona, 1549-1650. (Colmenares, Encomienda y población en la provincia de Pamplona, 1549 - 1650, 1969)

que los encomenderos operaban con gran autonomía del Estado.” (Herrera Angel, 1996); pero que le permitió al Estado español mantener un aparente manejo administrativo de los territorios conquistados.

Por tanto, aunque se utiliza constantemente el término de provincia para referirse a la forma como estaba organizado el Nuevo Mundo, eran las encomiendas²⁶ las que cumplían con funciones claras en la organización administrativa durante los primeros años de la conquista. Así, fueron estas últimas las que dieron paso a la fundación de las primeras ciudades, mientras que las provincias sólo eran el referente de las tierras o de los pueblos indígenas que fueron conquistados y que se mantuvieron vigentes con mayor fuerza en ciertas zonas del país.

En este sentido, muchas comunidades indígenas de Colombia no tenían la misma organización puesto que algunas se encontraban relativamente relegadas. Tal como es el caso de pueblos nómadas o seminómadas que habitaban extensas regiones de la costa caribeña, pacífica o los llanos orientales. En estas comunidades, la dominación ibérica fue más difícil, por la razón fundamental de tener una organización que por ser menos compleja no tenía tantos puntos en común con la española, por lo cual la estructura de esta región fue diferente a la construida en la región andina. De tal modo, es posible vislumbrar por qué en las demás zonas del país la provincia no tiene la misma fortaleza e importancia como lo tiene la región para la población costera.

Por lo tanto, la construcción de la organización territorial del país durante este período permite identificar una especie de sincretismo administrativo entre la concepción española y la indígena, lo que da lugar a que Colombia sea tanto un país de regiones como

²⁶Los indios que no eran distribuidos en encomienda, eran agrupados, por lo general en núcleos de población, con cierta autonomía administrativa, bajo la autoridad de sus propios alcaldes y alguaciles y distanciados de los españoles.

de provincias y que durante la colonia la organización territorial se fortalecieran estas características.

La provincia en la organización territorial durante la colonia

Los estudios sobre el ordenamiento territorial en Colombia durante la colonia se han centrado, casi exclusivamente, en estudiar las ciudades, villas y corregimientos pero poca atención ha recibido la provincia como entidad territorial. Producto tal vez de la problemática que se genera al estudiarlas como un todo, puesto que las delimitaciones espaciales de la provincia en la colonia no eran suficientemente claras²⁷. Por ejemplo, “cuando se hablaba de la *provincia de Santafé* se hacía referencia únicamente al territorio ajeno a la ciudad” (Herrera Angel, 1996). Igual suerte corre lo que eran las provincias de Cartagena y Santa Marta, que comprendían un territorio amplio y poco definido, y que para su momento histórico correspondía a lo que hoy conocemos como región Caribe (Herrera Angel, Ordenar para controlar: ordenamiento Espacial y Control Político en las llanuras del Caribe y los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII, 2007).

En esta última región se evidenciaba una dinámica espacial y política propia en la que se entrecruzaban distintas formas de organización político administrativa particulares, dada por la diversidad cultural de la región y los constantes conflictos que se presentaron hasta bien entrado el siglo XVIII, por el dominio de zonas con gran nivel de autonomía

²⁷ Refiriéndose al Nuevo Reino de Granada Lucas Fernández Piedrahita, en su obra Historia General del Nuevo Reino de Granada (Fernández Piedrahita, 1942). Afirma que “Contiéndose dentro de él las provincias de Bogotá, Vélez, Pamplona, la Grita, Mérida, Muzo, Ebaté, Panches, Neiva, Marquetones, Sutagaos, Ubaque, Tensa, Lengupá, Sogamoso, Chita, con toda la tierra; gozan buenas aguas y caudalosos ríos, que la fecundan y le dan hermosura”, en toda la obra, el autor utiliza el término indistintamente, para referirse o bien a un territorio conquistado por los Españoles, o bien para enunciar el nombre de un determinado grupo indígena.

como Mompo y nación Chimila²⁸. Estas comunidades mantuvieron cierto grado de control en su territorio e impedían ocasionalmente la movilización por el río Magdalena, al igual que muchas tribus en esa parte del país que no estaban sujetas al control español. En cambio, en los Andes centrales, lo que hoy es conocido como los departamentos de la región Andina, prevaleció un tipo de ordenamiento espacial de carácter relativamente homogéneo, que reflejó y reforzó el control que tenía el Estado Colonial sobre la población (Herrera Angel, Ordenar para controlar: ordenamiento Espacial y Control Político en las llanuras del Caribe y los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII, 2007).

Sin embargo, cabe mencionar que según Marta Herrera Ángel el estado actual de las investigaciones sobre el territorio neogranadino no es lo suficientemente avanzado, como para realizar generalizaciones. A pesar de lo anterior, hay estudios²⁹ que permiten tener ciertas bases para comprender el entramado administrativo que se estableció durante la colonia en el territorio colombiano.

Los múltiples problemas que tuvo la corona española para organizar administrativamente los territorios conquistados, pone de manifiesto “procesos de articulación y de desarticulación territorial, que dejan al descubierto la existencia de procesos de cambio económico y social que hicieron que la división político – administrativa establecida se distanciara, cada vez más, de los requerimientos organizativos” (Herrera Angel, Ordenar para controlar: ordenamiento Espacial y Control Político en las llanuras del Caribe y los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII, 2007). Por lo anterior, siguiendo a Sandra Morelli el ordenamiento normativo español

²⁸ Frente a este caso particular, véase los estudios de Robinson Najera Galvis, (Najera Galvis, 1996) y Magda Lalinde Sarmiento (Lalinde Sarmiento, 1970).

²⁹ Véase Jaime Uribe Jaramillo (Uribe Jaramillo, 1963) y José María Ots Capdequi (Ots Capdequi, Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada, durante el siglo XVIII, 1950)

además de ser abundante en fuentes, se presentaba también rico en ambigüedades e incertidumbres (Morelli, 1991).

A grandes rasgos, sin caer en detalle del intrincado y complejo modelo administrativo español, es posible inferir la división territorial del Nuevo Reino, con base en el gobierno y administración que se ejercía durante la Colonia; en la que sobresalían, por un lado, los Adelantados Gobernadores que eran funcionarios a los que se les confió el gobierno de los nuevos territorios conquistados, al inicio de los descubrimientos en América. Su mando era más militar que político, pero es difícil determinar con claridad cuáles eran las funciones que desempeñaban, por que terminaban asumiendo el gobierno político, administrativo, militar y jurisdiccional. El cargo era vitalicio y muchas veces hereditario, pero fueron desapareciendo paulatinamente con el advenimiento de los virreinos.

Igualmente, se encontraban las Audiencias que eran órganos colegiados que administraban justicia, pero que a diferencia de las de España, Reales Audiencias y Cancillería de Valladolid y Granada, ejercieron funciones de gobierno en las Indias, que asimismo actuaban como un órgano de control de los propios virreyes.

Estos últimos, los virreyes³⁰, eran considerados la encarnación suprema del Estado español y por tal, eran la voz del Rey de España en la Indias, con niveles de autonomía relativamente amplios, dada las dificultades de comunicación con la metrópoli. Tanto es así que en el siglo XVI se crearon los virreinos de Nueva España y el Perú, pero por la complejidad de los territorios, se vio la necesidad, un siglo después, de crear los virreinos

³⁰ “teniendo á su cargo el gobierno de esas dilatadas provincias” (Becker & Rivas Groot, 1921)

del Río de la Plata y de la Nueva Granada.³¹ Al igual que los adelantados, inicialmente su nombramiento era vitalicio, luego eran nombrados por periodos de tres años y luego pasó a cinco años. “La característica destacada de las atribuciones de los virreyes fue la universalidad, abarcando, en consecuencia, todos los aspectos de la vida pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aún eclesiástico” (Ots Capdequi, Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada, durante el siglo XVIII, 1950).

Por su parte, los Alcaldes mayores o corregidores estaban al frente de las ciudades importantes y estaban supeditados directamente a los virreyes, presidentes, gobernadores y capitanes generales. De igual forma, los cabildos, tan importantes en los procesos de independencia de comienzos del siglo XIX, fueron de las primeras instituciones que España impuso en América. Eran instituciones urbanas que representaban a la comunidad y se ocupaban del gobierno y administración de las ciudades y tenían jurisdicción sobre todo el territorio.

Por otra parte, estaban los Capitanes Generales y los Gobernadores que eran funcionarios a la cabeza de la circunscripción denominada Capitanía General y Gobernaciones, respectivamente; pero como lo hace ver José María Ots Capdequi, en estas demarcaciones políticas y administrativas no se advierte una concepción sistemática. Por lo anterior, no es claro el papel que desempeñaban los gobernadores en la organización administrativa colonial, puesto que si bien en varios documentos se consignan como los responsables de las provincias, en varias Reales Cédulas se colocaban de manifiesto las

³¹ Aunque la creación de este último obedeció más a exigencias de tipo fiscal que a razones de tipo política. La necesidad de sanear la Real Hacienda sobre la base del nuevo sistema profundamente centralista de la casa de Borbón, fue la causa principal de la Instauración de virreinato. (Ots Capdequi, Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada, durante el siglo XVIII, 1950)

discrepancias en el manejo del poder frente a la jurisdicción del Virrey. Lo que pone de relieve la poca claridad en la potestad interna que tenían los gobernadores (Ots Capdequi, *Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada, durante el siglo XVIII*, 1950). Por ejemplo, el 20 de junio de 1751, cuando se suprimió la Real Audiencia de Tierra Firme, se ordenó por medio de Cédula Real, que “se gobiernen estas Provincias por medio de un Gobernador militar y un Theniente de Rey, con un asesor Letrado Auditor de la Gente de Guerra”³².

Al respecto, dice José María Ots Capdequi que lo problemático de este sistema organizacional era que quedaba en entredicho la suprema autoridad del Virrey y se entorpecía inútilmente el desenvolvimiento burocrático de lo administrativo, puesto que los Gobernadores, como los otros funcionarios subordinados, no podían actuar al amparo de las Reales Cédulas recibidas, sin dar cuenta el Virrey de sus determinaciones. Al respecto Allan Brewer-Carías afirma que:

[...] la provincia hispanoamericana, en cambio, como se ha dicho, fue anterior a la provincia peninsular y su concepción durante la Conquista y la Colonia siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se desarrolló en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador (Brewer-Carías, 2008)

Por tanto, una realidad es cierta, y es la presencia, así sea nominal, de la provincia en la organización administrativa colonial en Colombia a cargo de un funcionario que no tenía

³² Archivo Histórico Nacional de Colombia. Reales Cédulas y órdenes. Tomo XIII, folio 462.

delimitado con claridad su papel administrativo y que, en ocasiones, entraban en conflicto con las del Virrey.

Unido a lo anterior, Marta Herrera Ángel establece que gran parte del ordenamiento provincial estaba organizado en corregimientos, y estos provenían de la superposición del ordenamiento territorial hispano al que existía cuando los conquistadores llegaron al altiplano. Es decir que, en alguna medida, la delimitación del territorio provincial en corregimientos, guarda cierta semejanza con las divisiones que presentaba el área muisca controlada por el Zipa de Bacatá en el momento del contacto (Herrera Angel, Ordenar para controlar: ordenamiento Espacial y Control Político en las llanuras del Caribe y los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII, 2007), al menos en lo que a la región andina se refiere. Sin embargo, en la organización interna de las provincias no existió un patrón homogéneo (Herrera Angel, Las divisiones político administrativas del Virrey de la Nueva Granada a finales del período colonial) que pudiera clarificar las funciones que tenían durante la colonia.

Pero, con el estado actual de las investigaciones sobre este punto, siguiendo a la misma autora, se puede establecer que “esta adecuación o superposición de las estructuras coloniales a las estructuras prehispánicas no fue inmediata”. (Herrera Angel, Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada - siglo XVIII, 1996) Puesto que si bien en un primer momento, la distribución de la población se realizó por medio de las encomiendas, lo cual posiblemente significó una destrucción considerable de las grandes unidades políticas y territoriales que integraban el Zipazgo (Herrera Angel, Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada - siglo XVIII, 1996), se generaron nuevas formas de agrupar a las comunidades indígenas en unidades políticas menores.

Por tanto, las provincias³³ se dividían en corregimientos que a su vez se subdividían en pueblos de indios³⁴, “Estos pueblos de indios, recibieron inicialmente, el nombre de reducciones y más tarde pasó (sic) a denominarse corregimientos”³⁵; sin que se aprecie una lógica administrativa de tal división (Herrera Angel, Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada - siglo XVIII, 1996). Sin embargo, tal y como lo plantea Herrera Ángel, la creación del corregidor (cargo administrativo bajo la responsabilidad del Virrey) y por ende el corregimiento, formó parte de un conjunto de medidas que buscaban colocar los recursos productivos de la provincia al servicio de la “república de españoles”. Por lo tanto, esta medida pretendía el adecuado abastecimiento de bienes, servicios y mano de obra a los grandes hacendados que no contaban con encomienda.

A pesar de la descripción anterior, en que la provincia hace referencia a unidades administrativas menores del virreinato, era entendida indistintamente, según el criterio establecido por el administrador o visitador. Ejemplo de esto son los informes de Pando y Silvestre presentados en el siglo XVII. En ellos quedó registrado que para el primero, las subdivisiones del virreinato recibían el nombre de provincias, como Santafé, Antioquia, Mariquita, Cartagena, Panamá, Venezuela, etc, mientras que para el segundo recibían el nombre de Gobierno y Corregimientos. (Herrera Angel, Las divisiones político administrativas del Virrey de la Nueva Granada a finales del período colonial).

Con lo que se puede establecer, que el propósito de los reyes españoles de organizar los nuevos territorios descubiertos bajo el mismo marco normativo vigente en Castilla, tuvo que dar paso a las complejas realidades del mundo conquistado. Por tanto, el caduco

³³ Para Marta Herrera Angel “El esquema de organización administrativa variaba de provincia en provincia” (Herrera Angel, Ordenar para controlar: ordenamiento Espacial y Control Político en las llanuras del Caribe y los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII, 2007).

³⁴ En varios de los hoy departamentos de Colombia, los poblados indios, cobraron tal importancia, que fueron la base del urbanismo colonial. Al respecto se recomienda la obra de Ángela Guzmán (Guzmán, 1987)

³⁵ Porque estaban sujetos a la autoridad de un funcionario llamado corregidor de Indios.

derecho castellano tuvo que ceder a las circunstancias sociales, económicas, raciales y geográficas de este mundo, nuevo para los europeos de la época, tan complejo en su enorme extensión tan distante y tan distinto (Ots Capdequi, España en América. Las instituciones coloniales, 1952). Porque las comunidades locales, distribuidas en varias regiones geográficas del país, tuvieron su propia forma peculiar de asumir la interrelación con los españoles durante la conquista y la colonia “moldeada por variaciones locales de geografía, clima, recursos y acceso a los circuitos del comercio de ultramar” (MacFarlane, 1997).

Con lo anterior se puede explicar en parte la fuerte presencia de las provincias en el ordenamiento territorial de algunos departamentos, bien sea en el imaginario de los pueblos o en la política de organización administrativa, y su debilidad en otros. De hecho, dadas las dinámicas propias de las comunidades locales que jugaron un papel determinante en la conjugación de la organización territorial de Colombia³⁶, se pueden explicar las fortalezas y debilidades de la provincia en la organización espacial establecida en la Colonia.

Como se dijo anteriormente, en algunos departamentos de la región andina la organización administrativa de la provincia tuvo mayor acogida que en aquellos territorios que, por condiciones geográficas y la resistencia de los indígenas, impidieron la imposición de la organización española, como lo establece Alfonso Múnera:

[...]factores de orden natural e histórico volvieron en extremo difícil el ejercicio de su poder más allá de las fronteras situadas al oriente de los Andes. El resto de estas –en particular Cartagena, Popayán y Antioquia- tendían de manera natural a

³⁶ Es la contraposición entre el modelo de ordenamiento territorial espacial legal y el cultural, que por lo general, en el caso colombiano no coinciden.

funcionar como entidades autónomas, muchas veces en conflicto con la autoridad del Virrey y de la audiencia. (Múnera Cadavid, 1998)

Por todo lo anterior, es posible afirmar que la superposición de la organización administrativa de los indígenas a la forma de dividir el territorio de los españoles, con todas sus complejidades, pone de manifiesto la existencia de la fusión entre el ordenamiento territorial español y el indígena. Pero también se evidencia, de los estudios consultados, que la aparente organización territorial española no fue tal, sino otro mecanismo de dominación utilizado durante la colonia. No hubo unidad, no hubo un modelo claro en la organización administrativa, tal como lo plantea Germán Colmenares (Colmenares, Región - nación: problemas de poblamiento en la época colonial, 1991).

Parte de lo anterior se explica por la poca claridad que existía en los límites y jurisdicción de lo que correspondía al virreinato de la Nueva Granada, “En últimas, las denominaciones y las delimitaciones jurisdiccionales reflejaban el mayor o menor control político y económico del Estado colonial sobre las diversas zonas del territorio y las transformaciones que sufrió esa territorialidad a lo largo de la colonia” (Herrera Angel, Las divisiones político administrativas del Virrey de la Nueva Granada a finales del período colonial).

Unido a lo anterior, si resulta complejo analizar las funciones específicas que cumplía la provincia como entidad territorial, mayor dificultad se genera al estudiar la forma como éstas se organizaban a su interior, corregimientos, villas, ciudades, pueblos de indios, de Blancos, parroquias, misiones y otras muchas otras que existían, haciendas, bugíos, cortijos, ventas, etc. Y que no es clara su función en el engranaje general del virreinato. Lo que se puede inferir, contrario a lo que se piensa por la imagen que se tiene

de la corona española en la colonia, es que esta falta de claridad del ordenamiento territorial traía consigo unos mayores niveles de autonomía en las entidades administrativas que se daban al interior de las provincias, “Como en todos los casos de creación de unidades político – administrativas, que resultan de la división del territorio colonial en áreas menores, que conllevan como corolario una cierta y necesaria autonomía de decisión de sus autoridades” (Baracchini & Altezor, 2008), lo cual, para lo autores citados constituiría una especie de reconocimiento implícito por parte de la Corona de la incapacidad para administrar los territorios dominados.

En consecuencia, si bien el papel que desempeñaban las provincias en la administración de la Colonia en el virreinato como entidad territorial no era lo suficientemente claro, según lo establece Fernando Mayorga, la mayoría permanecería en el tiempo, enfrentando “la nada fácil tarea de buscar una forma de organización para enfrentar el reto de construir un nuevo orden político y jurídico que reemplazara el existente hasta entonces.” (Mayorga García, 2009)

La provincia durante la formación de la República hasta la Constitución de 1886

Durante el siglo XIX, en el marco constitucional de la naciente república, el término provincia se utilizó indistintamente para referirse a divisiones territoriales mayores, como los departamentos u organizaciones menores, pero sin ningún tipo de funciones administrativas concretas.

En el periodo comprendido entre 1810 y 1821 (Barrera Martínez, 2001), se evidencia que en las constituciones se plasman entidades administrativas heredadas de la Colonia en una extraña mixtura con instituciones jurídicas liberales, lo que generó mayores

contradicciones de las ya existentes; aunque durante este periodo no hubo una constitución unificada, las actas de independencia que se presentaron, todas ellas bajo el influjo del liberalismo político, permiten visualizar las formas de gobierno y de administración que se intentaron establecer en el territorio colombiano.

Es así como en el Acta del cabildo extraordinario de Santa Fe, del 20 de Julio de 1810, quedó plasmado que las “nobles provincias” deberán formarse sobre las bases de libertad e independencia respectiva de ellas, ligadas únicamente por el sistema Federativo (Uribe Vargas, 1977). Por su parte, el Acta de la constitución del Estado libre e Independiente del Socorro, 15 de Agosto de 1810, considerada por algunos autores como una de las primeras constituciones de Colombia, planteaba que a cada pueblo le compete por derecho natural establecer la clase de Gobierno que más se adecue a sus condiciones particulares (Uribe Vargas, 1977). Llama la atención de este texto el canon 10° que coloca a los Alcaldes ordinarios y el Cabildo como responsables del poder ejecutivo en la provincia.

También cabe como ejemplo la Constitución de Cundinamarca, 30 de marzo de 1811, promulgada el 4 de abril de 1811, el único texto en la historia de Colombia que plantea la forma de gobierno de Monarquía constitucional³⁷. De la organización interna de esta provincia, es decir, de su división territorial o administrativa no se dice mayor cosa, a lo sumo se estipula la existencia de municipalidades de los pueblos que tendrán la debida dependencia de los cabildos de sus cabeceras. De igual forma en el título VIII, artículo 1° se establece la figura del alcalde de cada parroquia. Las bases de su gobierno quedan determinadas, el cual será libre y legítimamente constituido por elección y consentimiento del pueblo de esta provincia.

³⁷ Artículo 4° Constitución de Cundinamarca, 30 de marzo de 1811

De igual forma, esta constitución establece que el poder ejecutivo le corresponde al rey, siempre que se halle dentro del territorio de la provincia y no esté impedido por las causales establecidas en el título III, artículo 8° que son ausencia, enfermedad, demencia o cautiverio. Caso contrario, el jefe del ejecutivo será el presidente de la Representación Nacional.³⁸

El Acta de independencia de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811 es más clara que la anterior, pues en su artículo 7° se determinan los derechos que poseen internamente: Darse su propio gobierno, siempre popular, representativo y análogo al general de la Unión, administrar su policía, el gobierno interior y económico de sus pueblos y nombramiento de empleados, formación de sus códigos civiles y criminales, creación de milicias provinciales, entre otras. Pero no hay claridad si las provincias se organizaban por parroquias, pueblos, etc. Un elemento importante es el reconocimiento de que las provincias unidas de la Nueva Granada son iguales, independientes y soberanas para garantizar la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicano.³⁹

A diferencia de las anteriores, la Constitución de la república de Tunja, 9 de diciembre de 1811, plantea en el título III que la provincia de Tunja se declara independiente política y económicamente de todo gobierno y autoridad civil. El poder ejecutivo, estará en cabeza del Gobernador de la república de Tunja y un Teniente

³⁸ El artículo 1° del Título IV, establece que La Representación Nacional se compone del Presidente y Vicepresidente, Senado de Censura, dos consejeros del Poder Ejecutivo; los miembros del legislativo y los tribunales que ejercen el Poder Judicial. En el artículo 2° del mismo Título, se establece que el Rey es presidente nato de la Representación Nacional, y en su defecto, el presidente nombrado por el pueblo.

³⁹ Artículo 6°. Constitución de Cundinamarca, 30 de marzo de 1811, promulgada el 4 de abril de 1811

gobernador⁴⁰, cuando el primero falte. Dentro del poder Judicial, ubica a los Alcaldes Pedáneos y Alcaldes ordinarios, los primeros que conocían de asuntos civiles, en cuantía hasta de 200 pesos y en asuntos penales, sólo en la formación del sumario, arresto y confesión. Por su parte, los Alcaldes ordinarios decidían en primera instancia de todos los asuntos contenciosos que ocurrieran en el distrito. En lo que al ordenamiento territorial respecta sólo se infiere la organización de distritos, pero de no hay una distribución claramente establecida.

La Constitución del Estado de Antioquia, 21 de Marzo de 1812 y aceptada por el pueblo el 3 de mayo de 1812, mantiene la misma línea liberal de las constituciones mencionadas, reivindicando el poder popular soberano, el derecho a la propiedad y la libertad y sigue los mismos fundamentos del liberalismo político de John Locke, pero mantiene la religión Católica en los pueblos de la provincia. Igualmente, no establece la organización territorial de la provincia al igual que la Constitución del Estado de Mariquita del 21 de Junio de 1815.

Asimismo, la mencionada Constitución del Estado de Mariquita del 21 de junio de 1815 y la Constitución del Estado de Cartagena de Indias del 15 de junio de 1812 presentan similares elementos, en las que sobresalen la autonomía y soberanía de cada provincia.

Por su parte, en la Ley fundamental de la República de Colombia, del 17 de Diciembre de 1819, el término provincia se utilizó para referirse a Venezuela y la Nueva Granada. En el considerando 1° se determina que “...reunidas en una sola república las provincias de Venezuela y de la Nueva Granada” (Uribe Vargas, 1977), pero a renglón seguido, en el artículo 1°, se menciona como “Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva

⁴⁰ Según el artículo 2 del capítulo II, se establece que tendrá las mismas cualidades del Gobernador, es decir tener 35 años en adelante, propiedad de 4.000 pesos, residente en la provincia por al menos 4 años; a más deberá ser letrado, o al menos hombre de bastantes conocimientos en toda clase de materias de gobierno.

Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de REPÚBLICA DE COLOMBIA”. En el artículo 5° se determina que “La república de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda hoy suprimido” (Uribe Vargas, 1977). Tres años después, con la Ley fundamental de la unión de los pueblos de Colombia, del 12 de Julio de 1821, ya se menciona una nueva división territorial, en el Artículo 5⁴¹ y 6 se establece esta nueva organización. Este último artículo establece que “Para la más ventajosa administración de la república, se dividirá su territorio en seis o más departamentos, teniendo cada uno su denominación particular, y una administración subalterna dependiente del gobierno”⁴².

Como queda en evidencia con las normas presentadas hasta el momento, es claro que el término provincia fue utilizado de manera indistinta para referirse a una serie de entidades territoriales que no coincidían con una forma de gobierno local y sí con entidades que bien podrían asimilarse con el departamento actual. Sin embargo, es posible encontrar la provincia mencionada en la Constitución de la República de Colombia de 1821 (Restrepo Piedrahita, 1995), conocida como la Constitución de Cúcuta⁴³, que en su artículo 8°, título II, organiza el territorio de Colombia en departamentos⁴⁴, los departamentos en provincias, las provincias en cantones, y los cantones en parroquias. El papel que juegan estas provincias, en dicha constitución, está en función de la organización electoral sólo para la

⁴¹ En el artículo 5, se establece que el territorio de la República de Colombia será el comprendido dentro de los límites de la antigua Capitanía general de Venezuela, y el virreinato y capitanía general del Nuevo Reino de Granada; pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempos más oportunos.

⁴² Ver Ley fundamental de la unión de los pueblos de Colombia de 12 de julio de 1821

⁴³ Un texto que aborda la configuración de esta constitución, es La Gran Colombia y la Convención de Ocaña de Miguel Camacho Perea. (Camacho Perea, 1970)

⁴⁴ En el artículo 150, se estipula que el Territorio de la república será dividido por el congreso en seis o más departamentos. El artículo 151, coloca en cabeza de un Magistrado, denominado Intendente, el poder político del departamento; pero este está sujeto al presidente de la República.

elección de representantes. En lo relacionado con el poder político, menciona en el artículo 153 que en cada provincia habrá un Gobernador que tendrá el régimen inmediato de ella pero subordinado al Intendente, frente a sus funciones y límites se lo deja a disposición del congreso; tal y como fue la constante en las constituciones venideras, a excepción de las provinciales de mitad de siglo XIX.

Si bien el Decreto orgánico de la “Dictadura” de Bolívar del 27 de agosto 1828 no salió a la vida jurídica, es pertinente mencionar que en su artículo 14 se establecía que “cada provincia será administrada por un gobernador, cuyas funciones y deberes son los que detallan en las leyes, y cuya clasificación se hará por un decreto especial”. No obstante, esta norma no llegó a ser efectiva por diferentes razones de índole política que obstaculizaron su ejecución.

Con el fracaso histórico de la Gran Colombia (Carrera Damas, 2000), la tan anhelada unión de las repúblicas hermanas se desgranaron indefectiblemente y como resultado se proclama una nueva Constitución Política.

Constitución Política de la República de Colombia de 1830

En esta constitución se evidencia un volver a la organización territorial del virreinato, en lo que respecta a las provincias. En el artículo 4º se estableció que “El territorio colombiano comprende las provincias que constituían el Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía general de Venezuela”; la organización del territorio, “para su mejor administración”, se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias al igual que en la Constitución de 1821. Pero en lo que atañe con las funciones o atribuciones a estas entidades

territoriales, sólo le dedica seis lánguidos artículos⁴⁵ que nada aportan para la comprensión del papel que jugarían en el nuevo orden constitucional.

Entre los artículos que hacen referencia a las provincias están el 121 y el 124. En el primero menciona que el gobierno de cada provincia estará a cargo de un gobernador que depende en lo político del prefecto⁴⁶ del departamento a la que pertenezca; en el segundo se menciona que la autoridad tanto civil como militar de los departamentos y provincias no puede reunirse en una sola persona, bajo ningún pretexto.

Con la Ley fundamental de la Nueva Granada del 17 de noviembre de 1831, se forma un “nuevo Estado” con el nombre de Nueva Granada conformado por las provincias del centro de Colombia, por considerar que poseen por sí solas los recursos, fuerza y poder necesarios para mantenerse como un Estado Independiente.

Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832

En este texto constitucional el territorio de la República se divide en provincias, las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales⁴⁷. Pero, por lo expuesto en el artículo 151 con relación al representante de cada provincia, se ve con claridad que lo único que hubo en esta constitución fue un cambio de denominación de departamentos por provincias, puesto que se estipula en el artículo mencionado que la gobernación de cada provincia le corresponde a un magistrado con la denominación de gobernador, dependiente del poder ejecutivo y que a la vez es el agente del presidente; funciones estas que

⁴⁵ Título X, Artículos 120 al 125 Constitución de 1830.

⁴⁶ El prefecto, estaba establecido como el responsable del gobierno del departamento, dependiente al Jefe del Ejecutivo.

⁴⁷ Título VIII, artículo 150 de la Constitución de 1832.

corresponden a las establecidas posteriormente al encargado de la dirección y administración de los actuales departamentos.

Es decir, la Constitución de 1832 antes de darle funciones claras a las provincias como nivel intermedio de gobierno, en realidad las suprimió del régimen administrativo, manteniendo sólo su nombre, departamentos y provincias como sinónimos. Incluso, en el artículo 156 de la constitución citada, se establece que en cada provincia habrá una cámara provincial, compuesta de diputados de todos los cantones comprendidas en ellas, que es lo que comúnmente conocemos como Asambleas Departamentales.

Constitución Política de 1843

Considerada por algunos como una constitución de un riguroso centralismo político y administrativo (Restrepo Piedrahita, Constituciones de la Primera República Liberal, 1853 - 1856, 1979), la Constitución de 1843 divide el territorio de la Nueva Granada en provincias, éstas en cantones y estos últimos en distritos parroquiales, recurriendo al mismo mecanismo de la constitución anterior, de confundir departamentos y provincias como la misma figura administrativa. Tan es así, que en el capítulo IX dedicado al régimen político de las provincias, los cantones y los distritos parroquiales, establece en el artículo 131 que en cada provincia habrá un gobernador de libre nombramiento del ejecutivo⁴⁸. Igualmente, mantiene las cámaras provinciales pero de manera formal, porque no lee establece ningún tipo de atribución, tal y como lo establecería la Constitución de 1863. (Restrepo Piedrahita, Constituciones de la Primera República Liberal, 1853 - 1856, 1979).

⁴⁸ En el artículo 132, establece que el gobernador es agente político e inmediato del Poder Ejecutivo.

Un elemento que llama la atención en el estudio es la utilización variada que se le dio a la provincia, que sirvió incluso, según algunos autores, como mecanismo para fortalecer el centralismo y el poder ejecutivo. Por ejemplo, para el año de 1835, el Estado de la Nueva Granada, estaba dividido en 19 provincias y en el gobierno del General Herrán, de 1841 a 1843, se planteó como eje programático de su gobierno elevar el número a cuarenta, muy similar al mecanismo utilizado por el General Reyes a comienzos del siglo XX para evitar levantamientos y fortalecer su régimen. En este sentido dice Piedrahita, “la fragmentación hasta tan crecido número de provincias no podía tener otro sentido que el debilitarlas aún más en beneficio del Estado Central y con razón expuso Julio Arboleda que el único designio del Gobierno proponente era *dividir para reinar*” (Restrepo Piedrahita, *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853 - 1856*, 1979).

Con la promulgación de varias leyes, como la Ley de 3 de Junio de 1848 orgánica de la administración regional y la Ley de descentralización de rentas y gastos de 1850, se incentivaron la creación de nuevas provincias que para el año de 1853 el territorio colombiano ya contaba con 36 de estas.

Constitución de 1853

Con la intención de retomar el desarrollo provincial que se dio bajo la Constitución de 1843 y el impulso dado por la Ley de 3 junio del 48, la nueva constitución mantuvo la división territorial del país en provincias y éstas en distritos parroquiales; pero el artículo que marcó una diferencia notable con las constituciones anteriores y que explica el resurgir de las constituciones provinciales siguientes fue el artículo 48, que rezaba:

Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general, respecto de las cuales, es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos disponga esta Constitución o las leyes⁴⁹.

De igual forma, esta constitución establece una legislatura provincial⁵⁰ y un Gobernador en la parte ejecutiva. Un elemento importante es que indica que también será agente del ejecutivo general, es decir, le otorga un mayor margen de maniobrabilidad. Ahora bien, aunque se presenta una especie de explosión de provincias en la división territorial colombiana, dado el sinnúmero de prerrogativas que les daba la Constitución de 1853, y las constituciones provinciales que surgieron como consecuencia del artículo 48, no queda clara la existencia de una figura intermedia entre éstas y los distritos provinciales. De hecho, algunas de estas provincias, pasarán a ser denominadas estados, como fue el caso de Panamá, Antioquia, Santander, Cundinamarca, entre otros.⁵¹

En este contexto nace la Constitución para la confederación Granadina de 1858, donde se establece que los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, “se confederan a perpetuidad”⁵² y conforman una Nación soberana, libre e independiente. En ella se establecen las competencias del gobierno de la

⁴⁹ Ver artículo 48 de la Constitución de 1853

⁵⁰ Artículo 50 de la Constitución de 1853

⁵¹ Estos estados fueron creados, a partir del territorio comprendido en la respectiva provincia. El estado de Panamá creado por el Acto Adicional de la Constitución del 27 de febrero de 1855, el Estado de Antioquia por la ley 11 de junio de 1856. Por medio de ley del 13 de Mayo de 1857, se crea el Estado de Santander y por la ley de 15 de Junio de 1857, nacen los Estados Federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena.

⁵² Artículo 1° Constitución Política para la confederación Granadina de 1858.

Confederación, desde lo legislativo, ejecutivo y judicial, sin mencionar aspectos internos de organización territorial de cada Estado.

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863

Producto de las diferentes guerras civiles de primera mitad del siglo XIX, y ya con varias constituciones elaboradas con el fin de darle paz y tranquilidad a la nación, surge la constitución más ambiciosa y a la vez más polémica que ha tenido el país, la Constitución de Río Negro de 1863. En ella se establece una organización federal, de la que hacen parte las que ayer eran provincias y ahora serán estados independientes y soberanos, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Los límites del territorio de la República se mantienen de igual forma a las anteriores, es decir los que existían para 1810.

Esta constitución presenta un aspecto que es necesario mencionar, cual es, la potestad que se le da a una Ley Federal para “la creación de nuevos estados, desmembrando la población y el territorio de los existentes, cuando sea solicitado por la Legislatura o las Legislaturas del Estado o de los Estados de cuya población y cuyo territorio deba formarse el nuevo Estado”⁵³, lo que en adelante se tornaría en una acción recurrente a la hora de organizar el territorio del Estado colombiano.

De igual forma, la Constitución de 1863 nada dice de la organización territorial de cada estado, dejando al libre albedrío de los intereses políticos y económicos del momento la distribución de su territorio. Sin una organización territorial y administrativa claras, y en

⁵³ Artículo 5º Constitución de 1863.

el contexto de un sinnúmero de guerras civiles generadas por la búsqueda de construir la República, nace la Constitución de 1886 como un intento de hallar solución a la crisis de gobernabilidad no resuelta aún en la Constitución de 1863.

De la Constitución de 1886 a la Constitución de 1991

En este intento de formar la República de Colombia las organizaciones territoriales legales mutan nuevamente con la Constitución de 1886, a través de una nueva modificación a la organización territorial del país, en la que los estados soberanos pasan a ser denominados Departamentos. De esta forma, el desconocimiento de los procesos internos de las comunidades locales continúa, los cuales se mantienen indistintamente con el nombre que se les coloque por vía constitucional. Al igual que en la constitución de 1863, la de 1886 determina que la Ley puede “decretar la formación de nuevos departamentos desmembrando los existentes”⁵⁴. Pero esta separación debe cumplir unos requisitos que se sustraen básicamente a tecnicismos que no están relacionados con elementos culturales y sociales que brindan elementos determinantes en la consolidación del modelo territorial. Dichos requisitos eran: Cuando lo soliciten las cuatro quintas partes de los Consejos municipales de la comarca que han formado el nuevo departamento, que el nuevo departamento tenga al menos 200.000 almas, que al que se le desmembra quede igualmente con la cantidad de almas señaladas y la creación del nuevo departamento sea decretada por Ley en dos legislaturas sucesivas.

⁵⁴ Artículo 5º Constitución de 1886.

En el artículo 182 de esta Constitución se menciona que los departamentos se dividirán en provincias y éstas en distritos municipales para el servicio administrativo. Pero obvia cualquier mención frente a las funciones que las provincias puedan tener. No hay un solo artículo que enuncie o del que al menos se pueda entrever una acción o función que esta entidad territorial pueda cumplir como entidad intermedia entre los municipios y la gobernación.

A través de los actos legislativos que modificaron la Constitución de 1886, se fue ignorando de forma paulatina de la vida jurídica la figura de la provincia en el ordenamiento territorial, pero siguieron existiendo como expresiones culturales en varios departamentos de la región andina, aunque no se le haya reconocido un papel formal como figura administrativa.

El acto reformativo N° 3 de 30 de Marzo de 1905, se estipula en el artículo 1° que “La ley podrá alterar la división territorial de toda la república, formando el número de Departamentos que estime conveniente para la Administración Pública”.

En el Acto Legislativo N°2 del 12 de Agosto de 1908 establece que los departamentos en los que se subdivide la República, se subdividirán en distritos municipales para el servicio administrativo. Por su parte, en el Acto Legislativo N° 3 de octubre 31 de 1910 se determina que el territorio Nacional se dividirá en Departamentos y estos en Municipios o Distritos Municipales⁵⁵.

Ya entrado el siglo XX, durante la revolución en marcha de López Pumarejo, se expide el acto legislativo N°1 del 5 de agosto de 1936, con el que se cambia nuevamente la organización del territorio colombiano, esta vez para configurar las Intendencias y Comisarías. Este acto legislativo sólo permitió que los departamentos se dividieran en

⁵⁵ Artículo 2° Acto Legislativo N° 2 del 12 de Agosto de 1908.

Municipios o Distritos Municipales. También se establecen similares condiciones a las de la Constitución de 1886 para la creación de nuevos departamentos “desmembrando o no las entidades existentes”. La única diferencia es el número de “almas” que pasan de 200.000 a 250.000.

Un aspecto importante del acto legislativo analizado se refiere a la posibilidad de agregar territorio de un determinado departamento para anexarlo a otro u otros limítrofes, contando con la participación de los habitantes del territorio y el concepto de los gobernadores interesados.⁵⁶

El acto Legislativo N°1 del 30 de noviembre de 1944 permite la creación del departamento del Chocó, el acto Legislativo N° 1 del 16 de febrero de 1945⁵⁷ mantiene la misma división territorial agregando que la ciudad de Bogotá será organizada como Distrito Especial, sin sujeción al Régimen municipal ordinario.

Un acto legislativo que llama la atención es el N° 3 del 24 de Diciembre de 1959, que modifica el artículo 7° de la Constitución de 1886. En él se presenta una nueva división del territorio nacional que dice “Fuera de la División general del territorio, habrá otras dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público”. Es decir, contrario a lo que algunos autores aseguran que las provincias desaparecieron del marco normativo en la primera mitad del siglo XX, éstas tuvieron la oportunidad de resurgir jurídicamente por medio del acto legislativo en mención, y se les asignó la función de arreglar el servicio público. Lo que no fue claro es el alcance de esta tarea y si efectivamente hacía referencia a las regiones o a las provincias.

⁵⁶ Parágrafo 3 del artículo 2° del Acto legislativo N° 1 del 5 de agosto de 1936

⁵⁷ Otros actos legislativos que crean o erigen nuevos departamentos son: el N° 2 del 15 de septiembre de 1959, que cambia a la Intendencia del Meta a Departamento; el N° 1 del 28 de Diciembre de 1963, que crea el departamento de la Guajira y el Acto legislativo N° 1 del 14 de enero de 181, que pasa de Intendencia a departamento, al Caquetá.

Por su parte, en 1968 el acto legislativo N°1 del 11 de diciembre, establece en el artículo 2°, las mismas entidades de departamentos, intendencia, comisarías, municipios o distritos municipales y mantiene lo dicho en el acto legislativo N°3 del 24 de Diciembre de 1959.

El último acto legislativo, que modificó la Constitución de 1886 referente a la organización territorial del país, fue el N° 1 de 4 de Diciembre de 1979, el cual modifica el artículo 7° en lo atinente a “Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la administración de justicia, la planificación y el desarrollo económico y social podrán coincidir con la división general.”⁵⁸

Como queda demostrado, durante el tiempo en que estuvo vigente la Constitución de 1886, la figura de la provincia fue difusa ya que por lo general el término aparecía pero sus funciones como entidad administrativa local nunca fueron asignadas. Esto último no evitó que comunidades locales la mantuvieran en sus delimitaciones departamentales internas, dándole identidad cultural e histórica como las provincias Guanentá y Comunera en Santander.

La evolución del ordenamiento territorial colombiano, la profundización de la democracia por medio de los procesos de descentralización que se dieron durante los años 80 y los aportes académicos de diferentes autores, como Orlando Fals Borja y Miguel Borja, sirvieron de base para que los constituyentes establecieran en la Constitución de 1991 un nuevo modelo territorial, que intentara adecuarse a las realidades económicas imperantes y donde la provincia pudiera llegar a tener un papel determinante.

⁵⁸ Artículo 1° Acto Legislativo, N° 1 de 4 de Diciembre de 1979

La provincia en el modelo territorial de la Constitución de 1991

En el seno de la comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se presentó una variada gama de ponencias frente al modelo territorial que se quería para Colombia. El análisis de estos documentos permite reconocer y entender las corrientes que determinaron el resultado final establecido en el título XI de la Organización territorial, que establece como entidades territoriales los departamentos, los municipios, los territorios indígenas y con la posibilidad, vía legal, de elevar a la misma categoría a las regiones y provincias. Otorgándole a ella autonomía para la gestión de sus intereses, recogiendo los esquemas utilizados en España, Italia y Francia.

Una de estas ponencias, es la presentada por los constituyentes Francisco Rojas Birry, Orando Fals Borda y Héctor Pineda Salazar.⁵⁹ En ella se propone en el artículo 1° establecer como entidades territoriales de la República: las regiones, las provincias, los territorios de los grupos étnicos, los distritos metropolitanos, los municipios, las comunas y los corregimientos con las características y funciones que se establecen en los artículos siguientes. Pero deja a una Ley orgánica determinar el régimen administrativo de las nuevas entidades territoriales. Por su parte, frente a las provincias, le dedican el artículo 6° afirmando que las provincias se conforman por la asociación de municipios o entidades territoriales de los grupos étnicos contiguos y vinculados por razones históricas, culturales, sociales, económicas o ecológicas. Éstas, según la ponencia, se establecerán mediante consulta ciudadana.

⁵⁹ Rojas Birry, Francisco, et al, *Proyecto de Reforma Constitucional a la Asamblea Nacional Constituyente Presentado en Marzo 8 de 1991 Título del Proyecto "Las Entidades Territoriales"*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.

Así mismo, Orlando Fals Borda en la ponencia del 1 de Abril de de 1991⁶⁰ establece el origen y desarrollo histórico de las provincias, que fue retomado posteriormente por autores que han abordado el tema.

Este autor justifica en esta ponencia el resurgir de las provincias, después de su desaparición en 1945, por su vigencia en muchas regiones del país, como en el caso de Nariño, Boyacá y el Valle. Y que a su juicio esta figura ha sido el factor determinante para que numerosas luchas sociales hayan podido alcanzar sus cometidos en los mencionados departamentos.

Igualmente el autor expone otros casos en los que se han dado un resurgimiento de la provincia generada por los movimientos políticos y sociales regionales desde la década de 1970 a partir de acciones cívicas y locales. Estas propuestas del autor van encaminadas a lograr el avance “de manera gradual hacia un esquema de Estado Regional participativo”. En este contexto los departamentos tendrían una función “sólo de engranaje de planificación económica y social”⁶¹.

En dicha ponencia el constituyente propone la organización administrativa de las provincias en el ordenamiento territorial colombiano, que es necesario retomar a la hora de configurarlas y darles funciones específicas en una futura Ley de ordenamiento territorial.

Por su parte, Gustavo Zafra Roldán⁶², hizo una defensa sobre la importancia de esta entidad territorial como “instancia intermedia necesaria de articulación entre lo nacional y lo local”⁶³. Asimismo expresa que estas se pueden mantener allí donde existan o llegaran a existir, pero por la ausencia de recursos, visión global del desarrollo, competencias y

⁶⁰ Fals Borda, Orlando. *Ponencia sobre Provincias y asociaciones de Municipios presentada para la Comisión 2. Asamblea Nacional Constituyente*, Bogotá, 1991.

⁶¹ *Ibíd.*, p.29.

⁶² ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. *Ponencia General sobre los Departamentos*, Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.

⁶³ *Ibíd.*, p. 2.

diferencias de grados de desarrollo es muy difícil concretarlas como instancia intermedia de articulación de servicios nacionales y locales. Para Zafra Roldán “La provincia debe quedar como estancia socioeconómica cultural de desarrollo con perfiles propios y de intercambio de bienes y servicios pero sin ser depositaria de la coordinación de servicios nacionales y locales, del orden público y de la planificación del desarrollo territorial.”⁶⁴

Por otra parte, dos informes presentados a la Comisión Segunda del Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional Constituyente por Juan Gómez Martínez y el constituyente Jaime Castro, permiten comprender las condiciones económicas y políticas que influyeron notablemente a la hora de determinar el modelo territorial establecido en la Constitución de 1991.

En el primer informe, denominado De las Competencias de las Entidades Territoriales⁶⁵, Juan Gómez Martínez expone tres elementos fundamentales que se deben tener en cuenta a la hora de precisar el ordenamiento territorial colombiano. Primero, la definición de la intervención del Estado, que según él debe garantizar la prestación de los servicios públicos básicos y garantizar la participación de la comunidad.⁶⁶ Segundo, la definición de la forma de Estado, que para el autor, en todo caso, será descentralizado y con un incremento progresivo de la autonomía territorial, la cual es un objetivo fundamental. Tercero, la definición de las entidades territoriales, que deberán ser la Nación, los departamentos a nivel seccional y los municipios, distritos étnicos y distrito capital a nivel local.⁶⁷

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 4

⁶⁵ GÓMEZ MARTÍNEZ, Juan. *De las competencias de las entidades territoriales*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá Marzo de 1991.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 14.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 17.

Para el autor el texto constitucional debe reconocer lo que existe y no reinventar la realidad. Según él, en Colombia no hay nada más real, con más tradición y presencia que nuestros actualmente politizados e ineficientes departamentos. Pero no hay que confundir su existencia con su eficacia. “Los departamentos son. Las provincias fueron. Las regiones podrían ser”,⁶⁸ por lo tanto, no se deben suprimir los departamentos. Además admite la existencia de la región, pues sólo en la costa Atlántica y en algunas extensiones del territorio patrio se encuentra esa identidad cultural, geográfica y económica. Pero tratar de articular estos niveles (nación, región, departamento y provincia) sería imposible ya que no habría cofinanciación, cogestión ni coordinación de estas entidades. Por tal, la propuesta del autor es mantener las regiones a la voluntad de los departamentos.

Esta ponencia es importante por cuanto plantea que la figura de la provincia sólo se debiera consagrar en el texto constitucional como una posibilidad de erigirse en los departamentos en que se puedan crear, con funciones electorales y de coordinación. Pues estas sólo existen en el departamento de Santander y Boyacá, pero en otros, como el caso de Quindío, no podrán existir.⁶⁹

El segundo informe es el titulado La Pobreza de las Entidades Territoriales. Cuello de Botella de la Descentralización⁷⁰, presentado por Jaime Castro, en el que presenta el panorama de la situación social, política y económica en la que se encontraban las entidades territoriales, municipios y departamentos para 1991. Sin desconocer los avances que en materia política habían por medio del fortalecimiento que han tenido los mecanismos de participación ciudadana, plantea que los municipios no están cumpliendo

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 19.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 23-24.

⁷⁰ CASTRO, Jaime. *La pobreza de las entidades territoriales Cuello de botella de la descentralización*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, 1991.

por completo las funciones asignadas, puesto que los recursos con los que cuentan no permiten “financiar sus proyectos básicos ni atender a satisfacción sus necesidades elementales”.⁷¹

A pesar de los esfuerzos que, según el autor, estaban haciendo los municipios como mejorar sus ingresos, racionalizar el gasto público, disminuir gastos de funcionamiento, etc. “... el no cumplimiento por parte de los municipios de sus responsabilidades, a pesar de los esfuerzos que realizan para lograrlo, obedece” a su condición fiscal y económica pobre y débil.⁷²

Las anteriores ponencias acompañadas por los proyectos presentados por los diferentes constituyentes⁷³ y las propuestas de las organizaciones no gubernamentales, de las mesas preparatorias y de derecho constitucional permiten observar el panorama tan diverso que la Comisión Segunda de Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional Constituyente, se vio obligada a retomar.⁷⁴

⁷¹ *Ibíd.*, p. 3.

⁷² *Ibíd.*, p. 6

⁷³ Presidencia de la República, Centro de Información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. *Informe de las sesiones de la Comisión Segunda: transcripción de las grabaciones de la Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá, 1991.

⁷⁴ Propuestas presentadas relacionadas con el ordenamiento territorial a la comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente: El Gobierno Nacional deja que sea el Estatuto general de la Organización Territorial el que organice y determine el funcionamiento, las competencias, el cumplimiento de funciones administrativas, condiciones para la creación, fusión o supresión de los Departamentos. Alianza Democrática M-19 está de acuerdo con la constitución de Regiones como entidad territorial pero por medio de consulta popular. Destacan la autonomía departamental. Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño abren la opción a la Región. Guillermo Plazas Alcid propone la creación de las asambleas provinciales como corporaciones coadministradoras, cuyos miembros son elegidos popularmente. Partido Social Conservador permite la creación de Regiones y le da la categoría de entidad territorial a los distritos indígenas. Horacio Serpa-Guillermo Perry -Eduardo Verano incluyen la región como entidad autónoma territorial pero no obligatoria sino opcional. Arturo Mejía Borda la Región como entidad autónoma con su gobernador y asamblea regional n incluye al Departamento como entidad territorial. Juan B. Fernández introduce a las ya existentes a la Región como entidad autónoma financiera y administrativa con gobernadores elegidos popularmente pasando las competencias del departamento a la Región. Cámara de Representantes “Colombia estará dividida en regiones étnicas, geográficas y económicamente diferenciadas”. Jaime Fajardo Darío Mejía determinó que la autonomía es el principio de organización de todas las entidades territoriales. Eduardo Espinoza establece las regiones como entidad territorial y permite la creación de las provincias por medio de ley. Proyecto de la Confederación de Juventudes colombianas permite la creación de las regiones y las provincias. Proyecto del Colegio de altos estudios QUIRAMA permite crear regiones pero por medio de consulta popular. Proyecto de

Como resultado de las anteriores propuestas en la Constitución de 1991 en el artículo 286 se estableció un modelo territorial que intentó conciliar posiciones políticas y preparar a Colombia para un sistema económico globalizado. De esta forma, dio paso a un modelo territorial sui generis (Ibáñez, 2007), que no copia modelos de otros países, pero que a la vez los vincula a todos (autonómico y municipal español, regional italiano, departamental francés, etc.).

En este orden de ideas, en el artículo 321 de la Constitución se estableció, en relación con las provincias, que “se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento” y “serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.” Sin embargo, es pertinente notar que el mismo artículo indica que “la ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales”

Aunque este modelo territorial no le da a las provincias unas funciones claras como entidad local, sí se pone en consonancia con tendencias mundiales, tanto de Europa como de América Latina, donde este tipo de espacios juegan un papel protagónico dentro del contexto de una economía de mercado y, así mismo, no desconoce el rol (aunque ciertamente confuso) que tuvieron las provincias en el desarrollo histórico del ordenamiento territorial del país.

la Fundación futuro Colombia establece la posibilidad de crear división dentro de los límites del Departamento pero para prestación de servicios públicos.

LAS PROVINCIAS EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO

Existen muchos términos que intentan describir e interpretar la globalización, tales como “economía – mundo”, “sistema mundo”, Shopping center global, “disneylandia global”, “nueva división internacional del trabajo”, “moneda global”, “ciudad global”, “capitalismo global”, “mundo sin fronteras”, “tecnocosmos”, “desterritorialización”, “hegemonía global (Octavio, 2006)., entre muchos otros, y cada uno de ellos prioriza aspectos relacionados directamente con lo político, geográfico, tecnológico, económico, cultural, religioso, lingüísticos, etc., donde el común denominador apunta a un mundo interrelacionado e interdependiente y en el que la fragmentación nacional y territorial no encuentra cabida. Es en última, la materialización de la sociedad posmoderna, descrita por Jean-François Lyotard (Lyotard, 1989).

Uno de los aspectos que más atención ha tenido la globalización, se refiere a lo económico. La cual tiene como objetivo crear un único mercado internacional que permita el libre intercambio de productos y servicios sin distorsiones, esto es sin choques externos que modifiquen los precios o las cantidades de las mercancías que corresponden al resultado de los intercambios en un mercado competitivo⁷⁵. Para ello, los países y las instituciones internacionales -organismos bilaterales y empresas privadas- deben llegar a acuerdos sobre la organización y regulación de los mercados nacionales, de tal forma que permitan una verdadera integración. En particular Colombia comenzó su proceso formal por medio de la expedición de la Constitución Política de 1991, lo que dio paso a que la

⁷⁵ Estas distorsiones pueden generar aumentos o disminuciones tanto en los precios como en las cantidades que se darían en un entorno de competencia perfecta.

globalización económica determinara la organización y estructura de relaciones entre el sector privado, el sector público y los ciudadanos.

De esta manera, los actores internacionales, enfocan su atención en los componentes que facilitan la construcción de un ambiente económico, político y social internacional que actúe bajo las premisas del libre mercado, tales como la flexibilización del mercado de trabajo y de capitales, la reducción progresiva de los aranceles y obstáculos económicos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional y, por último, la reorganización del territorio de tal forma que dé más protagonismo a las entidades locales para tomar decisiones económicamente productivas y eficientes⁷⁶. En principio, este proceso necesita la voluntad política suficiente para aplicar los cambios necesarios en los anteriores componentes, ya que sus cambios afectan la estructura económica de los países, modifican el régimen de acumulación y la distribución de poderes nacionales.

Después de que los poderes nacionales llegan a equilibrios políticos estables que permiten reformar la estructura económica de su país sin mayores alteraciones en los movimientos sociales y gremios empresariales, las reformas se ejecutan de la siguiente manera: en primer lugar se flexibiliza el mercado de los factores de producción, capital y trabajo, para que los empresarios y dueños de capitales estén en la capacidad de tomar decisiones acordes con los incentivos que el mercado provee. Estos incentivos se entienden como la información que dan los precios, es decir, los capitales migran a aquellas economías nacionales con mayores tasas de interés y donde los salarios no cuentan con rigideces que obstaculicen la libre contratación y rotación de mano de obra.

⁷⁶ Este término es foco de diversas interpretaciones, por lo cual para no entrar en este debate, en el presente capítulo la eficiencia será entendida a partir de la definición paretiana: una asignación de recursos es eficiente cuando no existe otra que mejore la situación de un individuo sin empeorar la de otro.

En segundo lugar la reducción de aranceles debe ser progresiva y coherente con la creación de este único mercado internacional para que permita la venta y compra de mercancías a un precio competitivo, con mínimas cargas impositivas y costos de transacción que reduzcan la competitividad de los países, ya que aumentan sus precios de forma que no reflejan los costos de producción.

El último grupo de reformas está orientado a la modificación de las instituciones, para adecuarlas a las reglas del mercado, dentro de ellas y que menos atención ha recibido en el debate, está orientado al rediseño de las entidades territoriales locales que en la actualidad están más cerca al contexto internacional y con el que deben interactuar por medio de la competencia económica. En este sentido, la globalización ha puesto en marcha una integración vertical de territorios bajo un mismo objetivo económico⁷⁷, lo cual pone de manifiesto la fortaleza que las relaciones horizontales entre actores de un mismo nivel necesitan para hacer frente al mencionado contexto internacional. Siguiendo a Salvador Corrales, la región⁷⁸, entendida como sinónimo del territorio local y no la unión entre países, cobra importancia porque se reconoce la necesidad de vincular lo local con las dinámicas globales, ya que son las que activan los procesos tangibles de producción, dada esa nueva realidad en la que los capitales internacionales cuentan con una flexibilidad tal que pueden entrar a diferentes áreas para llevar a cabo sus actividades productivas. Así, “la región le impone ‘ingredientes’ y ‘matices’ particulares a [las] variables [de la globalización] para acelerarlos o retardar sus ciclos reproductivos” y, a su vez, “crea fuerzas que hacen posible conectar y reproducir la globalización” (Corrales C., 2006).

⁷⁷ Ecoturismo, explotación de recursos mineros, hídricos, energéticos etc.

⁷⁸ “Por región debe entenderse ese conjunto de relaciones entre empresas y agentes económicos que dan vida a un espacio económico y social específico.” (Corrales, 2006)

Por lo tanto, la región permite crear entornos favorables para la actividad empresarial y potenciar sus fuerzas individuales en un cúmulo unido de experiencias y conocimientos, por medio de su asociación con los capitales internacionales (Corrales C., 2006) que, inevitablemente, llegan a los territorios donde está ubicado el capital nacional. Adicionalmente, si los capitales transnacionales cuentan con flexibilidad en sus procesos, la contraparte de su proceso, que son los gobiernos locales, no pueden estar al mismo nivel si cuentan con muchas trabas y rigideces impuestas por los niveles de gobierno superior.

Lo anterior se explica por cuanto, la región es el entorno donde se constituyen las medianas y pequeñas empresas que tienen como objetivo vincularse a las dinámicas internacionales, pero que no cuentan con la capacidad económica suficiente para competir y seguir el ritmo de los cambios incesantes de la globalización, incluso, para responder a las crisis que los Estados y organismos multilaterales no pueden contener, por la facilidad de contagio.

En consecuencia, el grupo de reformas institucionales y de replanteamiento del territorio nacional, también cuestiona la relación que ha existido desde principios del siglo XX entre los niveles inferiores de gobierno y el Estado central. En particular, los gobiernos centrales fungen ahora como los reguladores⁷⁹ de los procesos macroeconómicos, con el ánimo de lograr una estabilidad económica que no entorpezca las decisiones de mercado ni genere distorsiones. Las distorsiones de mercado por lo general se le han atribuido a las intervenciones directas que los gobiernos han realizado, tales como la determinación de la

⁷⁹ "La regulación es un tipo de actividad desarrollada por las modernas administraciones mediante la cual se introducen correcciones al funcionamiento del mercado (...) cuya finalidad es alcanzar la competencia en los sectores en que existen trabas a la libre formación del mercado. (...) los tres trazos principales son: 'la propiedad del sector regulado se mantiene en manos privadas; su objetivo en principio no es sustituir al mercado o su lógica, sino corregir sus quiebras; y constituye una actividad altamente especializada y técnica'" (Caballero Sánchez, 2003) En síntesis que el Estado regule, implica que este tiene como objetivo respetar las leyes del mercado y crear mecanismos para que éste funcione de forma eficiente, sin que sea considerado un agente económico que toma decisiones de producción.

tasa de cambio, la entrada y salida de capitales, las decisiones de producción (es decir, las decisiones de producción en las empresas de su propiedad), entre muchos otros. Por lo tanto, la globalización económica exige a los gobiernos que no intervengan directamente en las operaciones de mercado, ya sean financieras o productivas, simplemente porque esta esfera económica compete a las empresas que deciden de forma eficiente cómo y dónde asignar sus recursos. No obstante, es necesario aclarar que el objetivo no es que la administración central desaparezca, si no que sus roles se limiten a la regulación, sin olvidar que ésta es un tipo de intervención económica desde “afuera” del mercado, pero que además en muchas ocasiones es requerido que los Estados hagan movimientos dentro del mismo, si no cuentan con instituciones fuertes que estén en la capacidad de atraer inversión y negociar con los grandes capitales generadores de empleo.

Esta capacidad de negociación y atracción de inversiones es un imperativo en este nuevo contexto porque ahora los países están inmersos en un proceso de competencia mundial, donde los territorios con mejores condiciones para el capital (seguridad, marco jurídico, marco impositivo) son quienes cuentan con la oportunidad de recibir más inversiones que aumenten la producción al interior del país y generen mayores oportunidades de empleo y explotación de recursos nacionales. Por lo tanto, los Estados centrales ya no cuentan con la misma importancia en el ámbito global, ya que sus intereses son representados por las organizaciones multilaterales y por las instituciones regionales⁸⁰; ahora son las empresas multinacionales las que movilizan el capital y la mano de obra necesaria para generar procesos de crecimiento económico y, por ende, posibilidades de desarrollo al interior de los países.

⁸⁰ Instituciones como MERCOSUR, CAN, UNASUR y UE son ejemplo de esto.

Sin embargo, en medio de todos estos componentes globales algo intangibles, los ciudadanos no pueden quedar por fuera de los procesos, dado que el bienestar generado por estas reformas debe ser distribuido de tal manera que los ciudadanos de aquellos países que optan por hacer parte del mercado internacional, participen y sancionen a los productores de bienes y servicios no competitivos. Por lo tanto, la globalidad de los procesos necesita una conexión con los espacios sobre los que se apoya para producir, es decir, los capitales transnacionales necesitan identificar los espacios en los que van a desarrollar sus procesos productivos, así estos necesitan conexiones con los propios procesos locales para conocer qué tan beneficioso es para su producción cierto territorio, con el fin de que su movilidad e importancia internacionales sean efectivas y continúen creciendo. De esta forma, la región crea impulsos que conectan y reproducen el curso de la globalización (Corrales C., 2006).

No obstante, y a pesar de las tesis y defensas del proceso de globalización actual, las reformas mencionadas en párrafos anteriores también aumentan los riesgos que la población debe afrontar, desde los trabajadores hasta las empresas de tamaño medio y pequeño que se localizan en el territorio nacional. La flexibilización del mercado laboral, sin libre movilidad entre fronteras de la mano de obra, pone en desventaja al trabajo en contraposición al capital, ya que este último cuenta con la libertad de movilizarse entre países según los retornos a recibir, pero los trabajadores sólo cuentan con un mercado laboral circunscrito a las fronteras nacionales, por lo cual si su productividad y rendimiento⁸¹ no alcanzan los niveles esperados por los empleadores nacionales, no tienen la libertad de movilizarse a otros mercados con condiciones diferentes tanto de parámetros

⁸¹ Si se asume que sólo son esos dos los factores en los que un empleador está interesado en encontrar en un trabajador.

para contratarlos como de existencia efectiva de puestos de trabajo. Joseph Stiglitz expone que:

[...] en muchos países, la tasa de desempleo es elevada y quienes pierden su puesto de trabajo no pasan a ocupar otro alternativo con mayor salario, sino que pasan a engrosar la lista de parados. Esto fue lo que ocurrió sobre todo en muchos países en vías de desarrollo en todo el mundo cuando se liberalizaron con tanta rapidez que el sector privado no tuvo tiempo de responder y generar nuevos puestos de trabajo, o cuando los tipos de interés eran tan altos que el sector privado no podía permitirse realizar las inversiones necesarias para crear nuevos empleos (Stiglitz, 2006)

De esta forma, las promesas hechas al sector trabajador no siempre son posibles en el proceso de la globalización tal y como se ha venido ejecutando alrededor del mundo. Adicionalmente, la apertura de las fronteras tanto para mercancías como para los capitales, genera interdependencias entre los países, de tal forma que las fluctuaciones en los mercados nacionales fácilmente pueden diseminarse a otros, tal como se evidenció en la crisis financiera de 2008. Empero, no sólo los mercados financieros generan contagios entre economías, los niveles de inflación y apreciación de la moneda pueden ser fenómenos importados que no están al alcance del manejo de los Banco Centrales por medio de sus herramientas de política monetaria.

Sin embargo, las consecuencias de la globalización no se limitan a la esfera de los indicadores económicos y su comportamiento, ésta también acarrea grandes cambios en lo

político, social y cultural. Bien es sabido que durante los últimos años, las culturas se han fusionado de tal forma que no permiten distinguir entre los conceptos importados y los nacionales, e incluso locales. En este sentido, la globalización ha dado la oportunidad de identificar qué se ha perdido de la identidad nacional, pero también ha provocado pérdidas en las culturas que ya no harán parte de las realidades nacionales y locales. De igual forma, los poderes políticos ya no están divididos entre dos fuerzas que propenden por dos formas diferentes de distribución de la riqueza y apropiación del excedente, si no que se ha generado una miríada de posibilidades de representación que es coherente con la naturaleza de integrar diferentes perspectivas y disminuir muchas otras.

Asimismo, las relaciones laborales se han modificado a tal punto que se asume al trabajador como una mercancía que se produce en el mercado, y que su precio (salario) es equiparable al de otro bien de cualquier industria. En otras palabras, se supone que el trabajo se remunera según su productividad marginal y no a través de una negociación entre el empleado y el empleador⁸², por lo cual, los trabajadores ya no cuentan con el respaldo y apoyo de la institucionalidad, si no que se espera se comporten como el capital (o cualquier otro bien que busca su mayor valor de mercado) que migra cuando los retornos esperados aumentan en ciertas economías. Sin embargo, como ya fue mencionado, la mano de obra no cuenta con la libertad de movilidad del capital, un trabajador no puede decidir libremente si se traslada cuando lo crea necesario para aumentar sus ingresos tal como sucede con los capitales financieros.

La globalización que vive el mundo actualmente también ha generado la llegada del sistema financiero a esferas de la sociedad que hace algunas décadas no era posible: la

⁸² Entre los economistas reconocidos que identificaron la manera en que el salario se forma (negociación y no como la interacción entre la oferta y la demanda de trabajo) se encuentran John Maynard Keynes e Irving Fisher.

educación, las pensiones y la salud. Estos derechos sociales, ahora se asumen como bienes que se transan en un mercado, a un precio y entre agentes económicos que deben intercambiarlos por dinero, de tal suerte que el derecho ahora queda condicionado a la capacidad de pago.

En consecuencia, todos los efectos que la globalización económica genera en el día a día y en la realidad nacional, deben ser tomados como el escenario dado ante el cual los ciudadanos y los sectores empresariales deben crear mecanismos tanto de protección como de aprovechamiento de las circunstancias que se generan, ya sea porque los procesos cumplen los objetivos o porque, definitivamente, los postulados económicos que genera la apertura de las fronteras entre países no cumple las expectativas de mejor desempeño económico, aumento en la capacidad de consumo y satisfacción de necesidades de la población.

En este orden de ideas, la vinculación del Estado con el mercado internacional y la profundización de la interacción entre estos se hace efectiva por medio de las entidades locales, que son el eslabón que permite vincular los macroprocesos económicos con los procesos de política social y de desarrollo local⁸³, con el fin de aprovechar las ventajas de la globalización, pero a su vez, son la respuesta que muchos han encontrado para crear mecanismos de protección. En principio, la descentralización ayuda a mejorar la asignación de recursos a través de un mejor conocimiento de las preferencias locales y la competencia entre localidades (Falleti, 2005), ya que se encuentra más cerca de la demanda. Es decir, las entidades territoriales tienen mayor acceso a la información de los consumidores, las empresas que funcionan bajo su jurisdicción y sus preferencias y estructura de costos,

⁸³ Entendido este como un término que contiene tanto el desempeño económico de los entes territoriales como el aumento de la calidad de vida y en los indicadores de desarrollo humano en general.

capacidad para la cual los Estados centrales no cuentan con medios efectivos, debido a la gran cantidad de información a centralizar y tiempo que esto requiere.

Las empresas que funcionan en un determinado territorio no están aisladas de los procesos de la comunidad local, lo que lleva a pensar que ellas no son cajas negras⁸⁴ independientes de lo que se gesta alrededor, si no que interactúan constantemente con la población, la institucionalidad gubernamental y las demás firmas que conforman el sector productivo. Por lo tanto, una mirada amplia a la economía local implica asumir que las empresas hacen parte de un sistema local que genera externalidades. En otras palabras, la producción de bienes y servicios no sólo generan beneficios internos a la firma, también externalidades positivas⁸⁵, por ejemplo, conocimiento en un sector productivo en particular, atracción de demanda y proveedores a la zona que aglomeran a los diferentes capitales en un mismo territorio.

Por lo tanto, es necesario cambiar la concepción de que la entidad territorial está encargada netamente de la gestión de los servicios públicos, como educación y salud, para dar paso a la concepción de la entidad local como proveedora de herramientas suficientes para generar sus propios ingresos y conocimiento que les permita innovar, aprender y

⁸⁴ “Caja negra” es un término referido a aquellos sistemas de los que no se sabe cómo realizan sus procesos internos, sólo se tiene información de los elementos que entran y salen. En el contexto de las empresas, esto implica que el observador sólo identifica los insumos del proceso y sus resultados, sin cuestionarse sobre los fenómenos internos de la firma, como su organización, generación de externalidades o de conocimiento e información, entre otros.

⁸⁵ Externalidades positivas (negativas) o economías (deseconomías) externas son “unpaid side effects of one producer's output or inputs on other producers. (As an illustrative example, we can take the case where a dam constructed by a hydroelectric power plant eliminates flooding of farmers' crop fields – external economy – or reduces the catches of fishermen downstream – external diseconomies...) Sometimes, external economies also refer to unpaid side effects of or on consumption activities”. [“son efectos secundarios no remunerados del producto o inversión de un productor sobre otros productores. (A modo de ejemplo ilustrativo, podemos tomar el caso de una represa construida por una central hidroeléctrica que evita inundaciones en los campos de cultivos – economía externa – o que reduce la cantidad de peces atrapados por los pescadores río abajo – deseconomía externa...). En algunos casos las economías externas también hacen referencia a efectos no remunerados de o sobre actividades de consumo” (Bohm, 2008).

producir que tal manera que se generen procesos interconectados con resultados integrales.

Esto lo expresa el profesor Darío Restrepo de la siguiente forma:

[...] Una ‘descentralización para el desarrollo’ debe transitar de la política social a la economía. La creación y destino de los impuestos, la regulación de la explotación de los recursos naturales, las investigaciones e inversiones en ciencia y tecnología, los programas de reconversión laboral, las inversiones en infraestructura y los incentivos a la actividad económica, son algunas de las materias que pueden complementar la descentralización de la política social, dentro de una clara estrategia de desarrollo social y productivo de los territorios (Restrepo, 2004)

Así es como algunos autores -entre ellos Alfred Marshall en 1890⁸⁶- han considerado que la empresa no debe desvincularse del territorio en el que se encuentra, si no reconocer su interdependencia: las empresas hacen parte de un todo territorial que genera economías externas que aumentan la competitividad, incentivan la innovación, reducen costos de producción y aglomeran empresas productivas. Lo anterior es el resultado de “un proceso dinámico de interacción entre división e integración del trabajo, de alargamiento del mercado y de formación de una red permanente de relaciones” entre la economía local “y el mercado externo” (Venacio, 2007), que se conoce como distrito industrial⁸⁷, para lo cual la unidad de análisis es ahora el territorio y no la empresa en sí, sin perder de vista la importancia del rol de la pequeñas y medianas empresas.

⁸⁶ En su libro *Principios de Economía*, usado como manual de economía durante muchos años.

⁸⁷ Marshall en *Principios de Economía*.

El desarrollo de un distrito industrial necesita de la existencia de un equilibrio entre cooperación y competencia en el entorno económico, donde las empresas y las instituciones de representación se beneficien de las dinámicas económicas y sociales, con el fin de aumentar la producción y mejorar las condiciones de vida de la población de cara a la globalización: "dentro de estos distritos hay instituciones que facilitan la producción de las empresas: asociaciones para el comercio, uniones, cooperativas para la compra de materiales, marketing regional de productos, crédito seguro en términos favorables para los miembros de esas organizaciones, etcétera" (Corrales C., 2006). Esto requiere de una red de cooperación que facilite la producción, espontánea o planeada, de bienes colectivos. Este tipo de bienes son aquellos a los que la comunidad puede acceder para llevar a cabo actividades sociales y económicas, por ejemplo, una carretera, un parque público, un muelle. Sin estos bienes al alcance de todos, las actividades económicas no pueden desarrollarse de forma plena ya que sin carreteras, espacios de participación empresarial y ciudadana, instituciones dedicadas al cuidado de los infantes y ancianos, no se pueden dar procesos de desarrollo integral.

De este modo, los distritos industriales son el resultado de la connivencia de redes de cooperación al interior del territorio que den paso a la producción de bienes colectivos para que los empresarios sientan un ambiente de respaldo y mayores oportunidades de inversión a largo plazo. El resultado de esto se conoce como *cluster*⁸⁸, que en palabras del autor Iván Silva se trata de una

⁸⁸ Este término no corresponde a una única traducción al español, pero su mejor aproximación es el término aglomeración.

[...] cantidad de empresas que, si se organizan, tienen la posibilidad de desarrollar la capacidad de asociarse, competir, cooperar, eslabonarse, aprender, especializarse, para, en lo posible, explotar toda la cadena de valor de un determinado proceso productivo (Silva Lira, 2005).

La aglomeración industrial, según la síntesis que hace Salvador Corrales de los argumentos de Marshall, tiene tres efectos específicos en la economía regional: primero, la concentración de firmas en una misma área beneficia a todas por igual gracias a la posibilidad de “adquirir e intercambiar trabajadores especializados”; segundo, permite que las empresas se provean “de insumos específicos no comercializados, lo que se efectúa en gran variedad y a bajo costo”; y por último, genera “transferencia tecnológica”, mejor transmisión de conocimiento e información local (Corrales, 2006).

Adicionalmente, dado el escenario mundial, los territorios ahora tienen el imperativo de ser competentes, contar con la habilidad de adaptarse a las demandas internacionales de producción y generación de conocimiento, ya que los cambios son constantes y si sus sectores económicos no tienen la flexibilidad suficiente de ir al ritmo de la globalización, bien podrían quedar por fuera del mercado internacional que se pretende construir. Los sectores que en la actualidad demandan la atención constante de los territorios son aquellos que permiten tanto aumentar la productividad como el conocimiento en áreas concretas, dado que la innovación es el elemento que permite estar a tono con las variaciones constantes. Según Iván Silva, estas áreas son la industria de alta tecnología, el sector terciario avanzado y la agricultura comercial (Silva Lira, 2005), pero vista desde el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas, que son aquellas que tienen vínculos

más fuertes con el territorio y, además, cuentan con la participación de los actores locales de manera constante.

Para que este proceso pueda darse es necesario contar con todo un entorno que permita el encuentro de diferentes empresas e instituciones gubernamentales en la esfera del mercado y de las relaciones sociales y políticas en pos del desarrollo local, el cual debe contar con tres componentes que tienen como población objetivo a la pequeña y mediana empresa. Estos componentes son: la mesoeconomía, la microeconomía y las empresas (Silva Lira, 2005). Según el citado autor el primero corresponde a las instituciones y políticas específicas que favorecen la actividad industrial y que crean una ventaja competitiva: las políticas de infraestructura, políticas tecnológicas, las universidades y la presencia de los gobiernos locales; la microeconomía permite el mejoramiento continuo de las empresas y redes de empresas que generan fuertes externalidades y donde se encuentran las relaciones laborales, el cambio tecnológico, la logística empresarial y la gestión de la innovación. Todo esto tiene como centro a las empresas, la cuales cuentan con máquinas, insumos y bienes finales, y que pueden aprender, encadenarse, cooperar, competir y especializarse (Silva Lira, 2005).

De la mano de los aspectos económicos que crean un ambiente favorable para la actividad empresarial, el desarrollo enfocado en los territorios resalta los “valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basada tan sólo en la gran industria” (Albuquerque, 2004) que se constituyen como catalizadores de la actividad económica. Por lo tanto, los representantes territoriales son los más legitimados para convocar a los diferentes actores territoriales y construir espacios de concertación público-privada (Albuquerque, 2004), ya que los vínculos fuertes entre agentes privados y públicos se construyen a partir de la interacción

directa y el contar con objetivos que generan beneficios y necesitan ciertos medios en común; las empresas saben que deben negociar con los representantes y que estos van a poner sobre la mesa puntos que también ellos deben defender por su carácter político. O en palabras de Iván Silva: “las estrategias que se formulen tienen que estar basadas en el concepto de solidaridad territorial mediante la afirmación de la identidad cultural” (Silva Lira, 2005). Los Estados centrales no tienen esta capacidad; por ponerlo de cierto modo, la altura de su realidad no les permite entender la complejidad de las particularidades a las que se enfrentan los empresarios en el momento de realizar inversiones e interactuar con el mercado laboral de un territorio concreto.

Así, en la lógica de la horizontalidad de la globalización, el enfoque territorial de las relaciones económicas y sociales permite desarrollar capital sinérgico (Silva Lira, 2005), de tal suerte que se reconoce la multiplicidad de factores que generan desarrollo económico, y deja de lado la mirada limitada del desarrollo como crecimiento económico y acumulación de capital. El capital cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico-institucional, psicosocial y humano (Silva Lira, 2005) hacen parte del capital sinérgico necesario para potenciar los recursos y capacidades productivas de los territorios, de tal manera que el aporte al producto nacional aumente el desempeño económico de todo un país. La canalización de estos capitales hacia un mismo objetivo requiere la afirmación de la identidad cultural que sólo la entidad territorial tiene a la mano para identificar y explotar.

Por lo tanto, hasta el momento los gobiernos locales deben asumir ciertos roles y funciones para lograr objetivos de aglomeración y de desarrollo local que permitan posicionar al territorio en el contexto internacional. En primera instancia, los gobiernos locales deben contar con la capacidad de crear un entorno favorable para el desarrollo local; de liderar, activar y canalizar las fuerzas sociales alrededor de un proyecto de desarrollo

común, para lo cual tiene herramientas más fuertes y consolidadas ante la comunidad que los gobiernos centrales. También es necesario un rol articulador y asociativo de lo público y lo privado, ya que las ventajas de ambos lados son simbióticas y necesitan mutuamente de su gestión y lógica. Por último, deben fomentar el desarrollo de los planes mesoeconómicos y microeconómicos para lograr ventajas competitivas y tener mejores mecanismos de protección ante los cambios que la globalización provoca (Silva Lira, 2005).

En segunda instancia, los anteriores roles tienen sus correspondientes acciones que permiten que los objetivos de desarrollo local sean tangibles y que la comunidad tenga la capacidad de identificar que la gestión de sus gobiernos locales efectivamente canaliza los recursos necesarios para que esto sea así. En principio es necesario construir una “oferta institucional de servicios de desarrollo empresarial” (Albuquerque, 2004), que consistiría en proveer servicios de información, capacitación, organización, conocimiento de mercado y servicios financieros, con el fin de que las firmas cuenten con guías y asesores expertos en la materia. Entre este tipo de oferta se encuentran las universidades y centros de investigación tecnológica, que se especializan en tratar temas concretos de la producción y, además, cuentan con los medios y el personal capacitados para ello. Pero, estos últimos sólo se construyen si efectivamente tienen un mercado de empresas que requieran sus servicios, de tal modo que el enlace entre oferta y demanda de servicios empresariales debe estar a cargo de las instituciones locales.

El vínculo entre proveedores de servicios empresariales y las mismas empresas debe estar fundado en objetivos generales que posibiliten mejorar el desempeño económico de la región, ya que los procesos no son aislados y los empresarios deben sentir que la zona en la que se encuentran es la que mejor alternativas da para aumentar los retornos al capital. Por lo tanto, los planes de desarrollo de los territorios locales deben estar enfocados en las

actividades más significativas para su economía (Albuquerque, 2004). Sin este derrotero que delimite el camino de las decisiones productivas, de inversión y consumo, la estructura económica local no podrá contar con el apoyo necesario para explotar su potencial y diseñar un entorno coherente con los recursos endógenos del territorio.

Sin embargo, la misma entidad territorial local está dentro de un entorno determinado que es dinámico y genera procesos externos que la primera debe saber aprovechar y hacerlos internos (Albuquerque, 2004). Es decir, además de que el ente local genera procesos en su interior que permiten obtener beneficios externos a las empresas, ésta también debe contar con las medidas para absorber las externalidades positivas de su entorno. De esta forma, la entidad territorial debe contar con mecanismos que atraigan componentes externos y, además, como ya ha sido mencionado, que permitan consolidar redes de cooperación, necesarias para fomentar la competencia del entramado económico local en el mercado internacional. Para esto se requieren instituciones de representación gremial que generen una conciencia de eslabonamiento productivo (Albuquerque, 2004) y no sólo de producción aislada y netamente local que dificulte enfrentar las dinámicas internacionales que afectan directamente las economías locales.

Adicionalmente, el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas también es necesario (Albuquerque, 2004), sin un mercado de crédito consolidado y consciente de las necesidades de inversión y liquidez del sector empresarial, las firmas no podrán alcanzar una reproducción solvente de capital. De hecho, éste ha sido uno de los argumentos constantes y fuertes de parte de las pequeñas y medianas empresas, que ellas no cuentan con el respaldo del sector financiero suficiente para asumir riesgos de inversión y endeudamiento. Otro de estos argumentos ha sido la limitada infraestructura con la que cuentan para acceder a los mercados, vías de comunicación, mercados locales organizados,

servicios públicos (acueducto, electricidad) insuficientes o mal administrados, de tal suerte que las mismas empresas deben asumir estas inversiones, lo cual motiva a la atomización del territorio, al considerar que obras públicas pertenecen al capital privado y no a toda la comunidad que también precisa de ella.

Pero, todas estas instituciones, financieras y productivas, deben contar con un marco jurídico y legal estable que incorpore mecanismos de seguimiento y evaluación (Albuquerque, 2004) de las operaciones que ambos sectores ejecutan, ya que la cooperación empresarial se facilita si las reglas de juego están claras y, además, existen formas efectivas en que se rindan cuentas a la población. Este marco permite que la interrelación institucional cuente con mejores formas para coordinar y llegar a acuerdos que sean coherentes con los objetivos planteados desde un primer momento para la entidad local, a la cual todos pertenecen y donde encuentran el mejor ambiente para invertir y negociar.

Y, finalmente, dado que la economía necesita de ciertos catalizadores como la cultura y la política, la inversión social no puede ser dejada a un lado. La población necesita distribuir los ingresos para incentivar la cooperación y la integración local, además de mejorar sus niveles de vida y atención a la población vulnerable. De esta forma, no sólo es necesario atender las insuficiencias de crédito e inversión de bienes colectivos, sino fomentar la inversión social. De tal modo, Albuquerque afirma, que es

[...] necesaria [la] complementariedad entre los fondos de inversión social y los recursos para promover el desarrollo económico local. (...) hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que

sólo hay que ocuparse de estas últimas cuando ya han sido cubiertas las necesidades de carácter social (Albuquerque, 2004).

Por lo tanto, las entidades locales deben contar con los medios para construir mecanismos de protección y explotación de los recursos y efectos de la globalización sobre la población y el sector empresarial e industrial de un país, dado que en el contexto de la globalización económica se entienden como la nueva unidad de análisis. Los gobiernos centrales limitan su actuación a la estabilidad macroeconómica y planes de choque ante crisis económicas; y dejan a un lado su función como intermediario en las negociaciones y contratos entre los capitales transnacionales y los territorios locales, donde se localizan los intereses de inversión extranjera y explotación de recursos. De esta forma, las particularidades y conocimiento de las características y defectos de los sistemas productivos internos están más cerca de los gobiernos locales, que tienen contacto directo con la población a la que representan, mal o bien, y los gremios empresariales atados a su territorio.

Sin embargo, tal y como se encuentra la distribución del poder entre niveles de gobierno, alcanzar esto requiere de grandes esfuerzos que, en el caso colombiano, no están al alcance de los municipios débiles y sin capacidad de cohesión, ni de los departamentos que viven una profunda crisis fiscal. A pesar de que los argumentos acá expuestos han sido contruidos para toda América Latina, el caso colombiano es un buen escenario para analizar esta necesidad de transformación en los roles de los gobiernos locales, ya que es bien conocida la disparidad de desarrollo y calidad de vida entre los departamentos y dentro de ellos.

En las últimas décadas se ha llevado a cabo un proceso de descentralización de la política social, las entidades territoriales están encargadas de la administración y provisión

de servicios de salud y educación a sus habitantes. Sin embargo, a partir de la década de 1990, cuando se redactó la Carta Política colombiana, la desigualdad regional ha aumentado, aunque en el agregado Colombia tenga mejor desempeño en los indicadores de desarrollo humano. Subsisten zonas de la calidad de Bogotá al lado de realidades como las del Chocó y sus altas tasas de analfabetismo⁸⁹ y desempleo⁹⁰. Ante este escenario, y muchas otras realidades colombianas, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez redactó una propuesta integral a largo plazo para encaminar los planes de desarrollo y las decisiones en materia económica, social y de participación ciudadana. Esta propuesta recibió el nombre de *Visión Colombia II Centenario: 2019*, en honor a los 200 años de vida política independiente de Colombia, que inició en agosto de 1819.

Este documento trata los diferentes aspectos sociales y económicos que son un problema en la actualidad, identifica los medios para solucionarlos y plasma la imagen que se quiere de Colombia. Dada la realidad de la organización territorial colombiana, este componente recibe especial atención dentro de la propuesta, que corresponde al capítulo VI *Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos*⁹¹, ya que la mala calidad de la prestación de servicios públicos, la falta de claridad en las funciones y el número notorio de inconvenientes relacionados con la sostenibilidad fiscal que viven los diferentes niveles de gobierno son una traba identificada desde tiempo atrás para lograr un desarrollo económico equitativo y sostenible en el tiempo. En particular, un desarrollo económico equitativo implica que los beneficios de la actividad económica lleguen a todos los individuos que

⁸⁹ “El 3,4% de la población de 5 años y más y el 2,4% de 15 años y más de Bogotá D.C. no sabe leer y escribir” “El 20,3% de la población de 5 años y más y el 20,9% de 15 años y más de Chocó. no sabe leer y escribir” (DANE, 2005)

⁹⁰ Para los años 2007, 2008 y 2009 la tasa de desempleo de Chocó fue del 14,7%, 13,1% y 12,3%, respectivamente, mientras que para Bogotá D.C. fue de 10,4%, 10% y 11,5% para los mismos años (DANE, 2010)

⁹¹ Este documento se puede consultar en la siguiente en:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=QXqBeyavfAY%3d&tabid=775>

hacen parte del sistema económico, que las rentas no se concentren en una parte de la sociedad y además, para que desarrolle la calidad de vida, las oportunidades de realización personal y el cumplimiento de los derechos aumente para todas las capas de la sociedad, sin que esto se convierta en privilegios o méritos de algunos que cumplen con ciertas condiciones. Asimismo, un desarrollo sostenible implica que los procesos de mejora de la calidad de vida sean estables y no meros resultados de choques externos coyunturales, sino que puedan ser prolongados y continuos.

De esta forma, en la actualidad la desigualdad entre departamentos y municipios es objeto de discusiones y análisis de parte de diferentes investigadores e instituciones⁹², que encuentran en el ordenamiento territorial uno de los pilares para lograr la cohesión nacional entorno a un mismo ideal de país, que permita a los ciudadanos ser reconocidos como protagonistas en el desarrollo económico y, a su vez, disfrutar de los aumentos en la calidad de vida que trae consigo. Sin embargo, en el momento de identificar los factores que generan este fenómeno (desigualdad) las discusiones no suelen llegar a una misma conclusión, por que hay diferentes teorías que dan explicaciones dependiendo de la forma como se entienda la estructura económica y de distribución del ingreso en el país. A pesar de esto, el documento *Visión 2019* plantea un camino delimitado y conciso⁹³ para superar los problemas administrativos y fiscales de las entidades, de tal suerte que permite entender el objetivo del accionar actual del Gobierno central y sus representantes.

⁹² Por ejemplo, el Banco de la República (<http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-120.pdf>), el Departamento Nacional de Planeación (http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf) y Jorge Espitia, funcionario de la Contraloría General de la República (http://200.93.128.205/html/RevistaEC/pdfs/312_5_2_Desigualdad_y_polarizacion_de_la_distribucion_de_la_renta_en_los_departamentos_de_Colombia.pdf)

⁹³ Pero no precisamente el más apropiado.

En primer lugar, los principios de la propuesta del gobierno son la descentralización eficaz y un ordenamiento territorial flexible, de tal forma que permita llevar a cabo los procesos de inversión social y productiva para que las entidades territoriales puedan romper sus trampas de pobreza y proveer de forma adecuada los servicios públicos bajo su responsabilidad. Sin embargo, los medios propuestos no toman en cuenta las realidades que viven los municipios y los departamentos, dado que abogan por la consolidación de la regionalización del territorio, en busca de una identidad entre departamentos. Esto no es del todo coherente con la multiculturalidad que presenta Colombia, ya que dentro de los mismos departamentos, algunos municipios sólo encuentran factores en común con algunos de sus vecinos departamentales, no con todos. Por lo tanto, la consolidación de las provincias, con ciertas características que más adelante serán expuestas, puede generar el enlace que se necesita para crear redes de cooperación entre entes territoriales y el sector privado, ya que la mayoría de éste funciona bajo esquemas locales o intermunicipales, son pocas las empresas con capitales transnacionales que tienen la necesidad de negociar con varios departamentos al mismo tiempo.

En segunda instancia, actuar bajo los nombrados dos principios, requiere de ciertas metas y acciones a ejecutar durante el tiempo que resta. Así, una descentralización eficiente, primero, se traduce como la posibilidad de proveer de forma adecuada los servicios que están a cargo de las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2007) y segundo, necesita del cumplimiento de cuatro metas para que sea una realidad. La primera es la definición clara de la competencias para los diferentes niveles de gobierno, dado que en la actualidad hay “duplicidades de competencias y recursos” (Departamento Nacional de Planeación, 2007) que no permiten construir reglas de juego delimitadas. Para este respecto, el documento *Visión 2019* plantea que la nación debe

concentrarse en actividades de regulación, control y formulación de políticas de interés general para los colombianos, por ejemplo, la administración de justicia, el ordenamiento y uso sostenible del espacio terrestre, marítimo y espacial, las relaciones internacionales y los asuntos de hacienda pública. Por su parte, los departamentos deben encargarse de administrar “los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal, la intermediación entre la Nación y los municipios; y la prestación de servicios que le han sido otorgados por las normas vigentes –salud y educación-, y los que en la formulación del estatuto de descentralización le sean asignados –desarrollo económico, competitividad, etc.-”; es decir, cumplen un papel de puente entre el nivel superior y el inferior, que es el municipal.

El complemento para tanta administración y gestión está en el papel de los municipios, que es el nivel ejecutor por excelencia. A este le corresponde “la promoción del desarrollo local y de participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y la prestación de los servicios públicos”. Sin embargo, la definición de todas estas competencias necesita de un programa de identificación de qué competencias y cómo se pueden descentralizar, y de un ajuste financiero que reduzca gradualmente los montos transferidos a las entidades territoriales.

La siguiente meta hace referencia a la sostenibilidad fiscal, la cual plantea que “se espera, para el año 2019, contar con municipios y departamentos sin déficits fiscales impagables y con capacidad para, entre otros aspectos, generar rentas propias; pagar sus deudas y su propio funcionamiento; realizar inversión propia; generar superávit primario y tener ahorro corriente” (Departamento Nacional de Planeación, 2007). A continuación el documento expone que una gestión pública participativa también es una meta, ya que es

necesaria la participación ciudadana y la rendición de cuentas de parte de las instituciones representativas para crear confianza, identidad y, sobre todo, legitimidad en los procesos y decisiones descentralizadas y centralizadas entre la población. Para ello se deben diseñar mecanismos efectivos de participación, que no existen en la actualidad, y articular la oferta institucional para racionalizar recursos y esfuerzos y obtener procesos integrales y consolidados.

En cuanto al segundo principio, un ordenamiento territorial flexible, se dice poco en el documento pero son concisos en el tema: el país necesita planeación, administración y gestión en las entidades territoriales que les permita reconocer la diversidad regional de Colombia, crear nuevas formas de organización e integración territorial sin depender en la división político-administrativa ya consolidada, crear oportunidades de integración entre las zonas fronterizas y los países vecinos y generar esquemas asociativos público-privados en pro del desarrollo de los recursos endógenos (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

A partir de la anterior descripción de las expectativas del gobierno colombiano para el año 2019, es fácil concluir que el país está regido bajo la concepción del mercado único que los organismos multilaterales han propuesto como una salida de la pobreza y el subdesarrollo, por medio de la eficiencia, la competitividad y la apertura de los mercados nacionales. De ahí que al tener en cuenta el aspecto territorial para lograr los cambios necesarios en la gestión de los recursos económicos y servicios públicos, el mismo gobierno propone que la mejor manera para reformar o reorganizar el territorio es integrar a los departamentos y/o los municipios a través de la unión estratégica entre ellos, ya que ha podido identificar la necesidad de integración promovida por procesos y planes que trascienden los límites estipulados por la división político-administrativa.

De esta forma, en el documento se reconoce la necesidad de reorganizar el territorio, pero no se centra en una propuesta estructural, porque deja entre ver la misma poca claridad del artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, donde se abre la puerta para la consolidación de las provincias y las regiones, sin determinar cuál es la opción más apropiada o por el contrario cómo las dos podrían subsistir y complementarse; y que del análisis hecho hasta el momento bien se puede concluir que ni las regiones ni las provincias son excluyentes, siempre y cuando se delimiten claramente las funciones que pueden cumplir cada una como entidad territorial. En este sentido donde las regiones sean viables, como la Región Caribe y del Magdalena Medio, pueden contribuir al desarrollo global de los departamentos, al mismo tiempo, que las provincias pueden hacerlo para los municipios. Por lo tanto, no se ha hecho el ejercicio juicioso de sopesar qué procesos de integración son más fuertes, constantes y demandantes de un marco jurídico e institucional que delimite sus funciones y posibilidades para potenciar los recursos endógenos de los territorios locales. Este ejercicio necesita de una juiciosa atención que determine cuál figura debe ser permanente y cuál hacer parte de la flexibilidad y discrecionalidad de los niveles de gobierno que no implique la creación de uno nuevo.

Así, siguiendo la línea del documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, la necesidad de permitir un proceso flexible que dé paso a procesos de alianzas y asociaciones está basado, primero, en el hecho de que en la última década se han dado procesos de desarrollo económico y social que trascienden las fronteras política-administrativas de los departamentos y los municipios. Segundo, varias entidades territoriales comparten intereses y objetivos, como la prestación de un mismo servicio, la inversión en explotación de recursos naturales que sobrepasan los límites de un mismo municipio y/o departamento, la construcción de programas de formación para el trabajo que tiene como objetivo analizar y

dar solución a un problema que aqueja al grupo de entidades territoriales, entre otros. Lo que va de la mano con la consolidación de la identidad cultural, pero no es un secreto que muchas poblaciones y comunidades no sienten que sus referentes culturales sean representados y, sobre todo, respetados por los representantes de las entidades territoriales a las que pertenecen, situación que corresponde a los municipios. Varios municipios colombianos han tenido que presenciar una progresiva deculturación, ya que han interactuado por muchos años con vecinos en el mismo departamento que no comparten su cultura, pero también han construido procesos de contrapeso. Al identificar una pérdida sistemática de sus elementos culturales, los municipios generan mecanismos que reafirman y dan continuidad a sus referentes culturales.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del municipio de Barrancabermeja ubicado en el departamento de Santander, en el nororiente colombiano, ya que la cultura de su población tiene pocas características en común con el concepto de la santandereanidad⁹⁴. Por el contrario, sus características tienden a identificarse con el comportamiento, las costumbres y el lenguaje de la Región Caribe, al norte del país, con la que tienen contacto a través del Río Magdalena. De hecho, a los habitantes de Barrancabermeja se les cataloga como *ribereños*⁹⁵, o como personas que desearían habitar en la zona de la costa atlántica del país y no en la región en la que se encuentran. Lo anterior no sólo se presenta con este

⁹⁴ “Las investigaciones de doña Virginia Gutiérrez de Pineda, ilustre socorrana emigrada tempranamente a la capital del país, han mostrado el funcionamiento del código del honor entre los santandereanos. Hay en ellos un carácter solemne aunque sobrio, parco en las expresiones de la afectividad, tajante e irreversible en sus determinaciones. En este paisaje humano sobresale un perfil trágico, una vocación para la muerte que llamó poderosamente la atención del ensayista Tomás Vargas Osorio. En síntesis, lo cotidiano en la región se rige por fuertes patrones tradicionales. El arquetipo del santandereano es un hombre constante frente a su trabajo, medurado en su vida privada, luchador incansable por la garantía de una vejez tranquila, con un alto sentido de responsabilidad frente al hogar pero carente del espíritu aventurero para alimentar las grandes empresas.” (CINEP, 1998)

⁹⁵ “Más que entre el norte y el sur las diferencias culturales más importantes se registran entre el oriente andino y el occidente fluvial magdalenense. Es decir, que frente al añejo santandereano de la cordillera ha emergido en este siglo su alter ego que bautizaremos provisionalmente como *ribereño*”. (CINEP, 1998)

municipio, aquellos con los que comparte los límites del Río, como Yondó o Cantagallo que pertenecen a los departamentos de Antioquía y Bolívar, respectivamente, hacen parte de la misma construcción histórica pero no comparten instituciones que cohesionen procesos internos que contarían con legitimidad ante la comunidad y que, hoy por hoy, configuran la Región del Magdalena Medio, de tal modo que se generen externalidades positivas y redes de cooperación entre el sector público y el sector privado.

Por lo tanto, de la mano de lo anterior, está el tercer argumento, que es el fortalecimiento de la gobernabilidad. Es decir, la capacidad de coordinación social de las instituciones públicas debe contar con el apoyo de los diferentes sectores de la sociedad civil, para lograr legitimidad y cohesión de sus procesos que se ejecutan y pretendan iniciar en los territorios. Y por último, la existencia de instancias privadas interesadas en negociar con diferentes entidades al mismo tiempo. De otra forma, si este proceso se hace de forma individual, acarrea mayores costos para el capital privado y para las instituciones públicas, porque el seguimiento y consolidación de los contratos no se hacen bajo las premisas de la discusión abierta, participativa y racionalizadora de recursos, aspectos que se presentarían al momento de diseñar mesas de negociación coordinadas entre las entidades territoriales afectadas.

Después de analizar qué se plantea para la reorganización del territorio colombiano, los objetivos a alcanzar con ello y porqué se propone la opción de la regionalización y subregionalización, es necesario adicionar al análisis oficial, que corresponde al documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, las razones económicas para que el territorio sea la unidad de análisis y no sólo las empresas como entes aislados.

Esta línea se refuerza con el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014 denominado “Prosperidad para Todos”, el cual se concretó jurídicamente por medio de la Ley 1450 de 6

de junio de 2011. Uno de los principales objetivos de dicho Plan se refiere al ordenamiento territorial. El cual se establece como uno de los mayores desafíos que el gobierno nacional debe desarrollar en razón de procurar niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico sostenible y convergente, reconociendo las diferentes capacidades e iniciativas de desarrollo regional que emanen de los diferentes entes territoriales.

La descentralización evidenciada en una organización territorial autónoma y sustentable se asume como necesidad para la prosperidad democrática, la unificación de la Nación – Territorio y el buen gobierno. Crear una conexión cercana entre el Estado y la ciudadanía permite el desarrollo de la participación como elemento fundamental de la democracia, consiste en un proveer al ciudadano de un empoderamiento sobre la base de las diferencias.

Se establecen así, tres dimensiones de la participación: acción cívica y democrática, asociación y cultura ciudadana. La primera entendida como la participación de la ciudadanía en las diferentes instituciones; la segunda, como la conformación de organizaciones por parte de la sociedad civil y para finalizar, la cultura ciudadana reflejada en la convivencia en pactos culturales, sociales y legales. Estos tres componentes permiten el surgimiento y la acumulación de capital social necesario para el desarrollo de una comunidad, construyendo una ciudadanía que se reconoce como parte de la entidad territorial y por medio de la cual expresa sus necesidades y contribuye a la solución de sus conflictos. A su vez, el PND plantea la consolidación de una Agenda Nacional de Participación Ciudadana, en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia que desarrolle proyectos acordes con las tres dimensiones anteriormente nombradas.

El gobierno nacional en el presente documento reconoce las disparidades regionales en las capacidades económicas e institucionales, así como las diferencias entre

departamentos y dentro de ellos mismos evidenciando la incapacidad del Estado para cumplir con sus funciones dada la ausencia de una institucionalidad regional articuladora de la gestión pública. Así uno de los objetivos del PND es el fortalecimiento de los gobiernos municipales, de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) así como el rediseño de una política integral de desarrollo territorial que reúna los tres niveles de gobierno, enfatizando en los departamentos como el eje articulador del Estado colombiano, sin la necesidad de crear o rescatar otros entes territoriales.

Además de afianzar el ordenamiento y desarrollo territorial, el proceso de descentralización requiere, entre los señalamientos más destacados, una distribución flexible y gradual de competencias trascendiendo la función de los entes de prestadores de servicios a dueños de su propio desarrollo, a través de estrategias como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL). De la misma manera, propone una reforma constitucional al Régimen de Regalías dada su ineficacia en la función redistributiva que le fue asignada: el 80% de las regalías se concentran en 112 municipios equivaliendo al 17% de los habitantes en 2009.

Igualmente, en el documento de análisis, se realiza una larga exposición del posicionamiento del mercado nacional en los procesos de globalización, pero no relaciona las entidades territoriales como mecanismo para la inclusión y el desarrollo, la discusión se desenvuelve en las acciones del gobierno central. Por otro lado, el fortalecimiento de las entidades territoriales de frontera como espacios en donde confluye el intercambio de bienes y servicios hacen parte de la prioridad de integración interna del Estado colombiano, pero no se las comprende como entes autónomos en las relaciones mercantiles, sino que se encuentran minoritariamente bajo la jurisdicción de los departamentos recayendo la responsabilidad en el manejo económico de estas sobre el Gobierno central.

Finalmente, enfatiza en el cumplimiento del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) como herramienta para la equidad inter-regional mediante la focalización de recursos a los territorios más afectados por el conflicto. Aun así se señalan los logros que el anterior gobierno tuvo en materia de control territorial permitiendo el paso de la prosperidad democrática mediante la transición del control territorial militar a la protección policial de los derechos ciudadanos. De esta manera, la elaboración de planes departamentales y municipales de desarrollo priorizando la inversión en bienes públicos y proyectos productivos permitirá llevar a la totalidad de los entes territoriales al “nivel medio de consolidación nacional”. Si bien es cierto que los aspectos teóricos plasmados en el documento *Visión Colombia 2019* y en “Prosperidad para Todos” se convierten, aparentemente, en elementos esenciales para el desarrollo del país donde la organización del territorio cobra un papel protagónico, es claro que, al analizar la Ley 1454 de 2011, Ley de Ordenamiento Territorial, no desarrolla las claridades necesarias para su materialización, por cuanto, deja los mismo vacíos y ambigüedades que hasta el momento se han tenido en materia de ordenamiento territorial.

De acuerdo a lo anterior, es evidente que durante los últimos años la producción académica e investigativa, así como los documentos que sirven de base para la formulación de las políticas gubernamentales en la materia, se han esforzado por integrar todos los componentes que interactúan en la dinámica económica de Colombia: si hay una Constitución fuerte, aunque con algunos vacíos, que rige el marco jurídico e institucional; si hay espacios de participación ciudadana; si hay grandes incentivos para la inversión extranjera, como la exención de impuestos al capital y el aumento de las cargas tributarias al trabajo y el consumo; si hay flexibilidad laboral y competitividad, que permitan a los empleadores escoger la mejor mano de obra a bajos precios de mercado, entonces el

mediocre⁹⁶ desempeño económico del país demanda un cambio de perspectiva para encontrar una mejor aproximación a un entendimiento integral de la realidad colombiana.

La mejor aproximación que se propone es analizar la organización territorial, ya que el desempeño económico de Colombia, como de todos los países, está mediado por la calidad y funcionamiento de sus instituciones, es decir, de las reglas de juego. Sin embargo, esta definición de institución debe ir acompañada de todos aquellos factores que fueron mencionados con anterioridad y que determinan, a su vez, dicha calidad institucional. De tal suerte, que las entidades territoriales locales, las provincias, son la unidad de análisis idónea para comprender cómo se ejecutan la política social, económica, los planes de desarrollo y en general, la coordinación de la población.

En principio, el análisis de todo el territorio colombiano permite identificar la mejoría de muchos procesos, como la inversión extranjera y la cobertura nacional de los servicios públicos, sin embargo estas conclusiones no corresponden a todas las entidades territoriales, algunas aportan más que otras hasta el punto en que pueden llegar a anular los efectos negativos de las restantes. Este caso se ve en los municipios de la periferia colombiana, que incluye a la Costa Caribe, la Costa Pacífica y los departamentos de Orinoquía y Amazonía, los cuales presentan el ingreso per cápita más bajo del país (Galvis & Meisel Roca, 2010). Para analizar esta realidad los autores Luis Armando Galvis y Adolfo Meisel recurrieron a las herramientas teóricas que el concepto “trampas espaciales” provee.

⁹⁶ A este respecto, Colombia es una de las economías latinoamericanas más estables (tasa de crecimiento sin cambios bruscos), que salió bien librada de la crisis de la deuda de la década de 1980, que no se ha visto obligada a cesar los pagos a la deuda externa, que tiene el sistema democrático más consolidado y viejo de la región, con el período más corto de dictadura militar (Presidencia del General Gustavo Rojas Pinilla de 1953 a 1957, período en el que paradójicamente se concedió el derecho al voto a la mujer y se realizaron las mayores obras de infraestructura como el aeropuerto internacional El Dorado en la capital del país); pero que en los momentos de auge económico mundial no ha contado con la política económica adecuada que explote las posibilidades de aumentar el ahorro y la producción nacional, y que vive uno de los conflictos armados más largos del mundo que le ha impedido considerarse como un buen destino internacional, tanto para el turismo como para la inversión e investigación científica y académica.

Es decir, los vecinos son un factor importante en la determinación del desempeño económico de un territorio en particular:

[...] no hay patrones aleatorios en la distribución de la pobreza en el territorio y más aún, que dichos patrones tienden a presentarse en clusters, por lo que las disparidades económicas de las regiones de Colombia tienen un referente espacial y por ello se esperaría que las políticas económicas también las tuviera (Galvis & Meisel Roca, 2010).

Esto no descarta tajantemente que existan municipios que pueden superar la situación de sus vecinos y obtener mejores indicadores de desarrollo humano y crecimiento económico, lo cual se conoce como *resiliencia*, pero los autores demuestran que este no es el caso de la mayoría de los territorios. De hecho, los autores clasifican a los municipios entre aquellos que convergen y divergen por encima de la media nacional y aquellos que convergen y divergen por debajo de la misma. Los territorios preocupantes hacen parte del último grupo: además de que se caracterizan por contar con dinámicas económicas pobres, el indicador de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) muestra un comportamiento tendiente a desviarse del desempeño del resto del país.

No obstante, son dos los aspectos preocupantes de esta situación. Primero, para 2005 el 70% de los municipios que se encuentran atrapados en trampas de pobreza espacial hacen parte de la periferia colombiana y, segundo, que “los *clusters* de pobreza no tenían una correspondencia con los *clusters* de municipios que recibían altos montos por concepto de regalías más transferencias del gobierno central.” (Galvis & Meisel Roca, 2010). Es lógico, que aquellos municipios con problemas de pobreza estructural sean aquellos que

reciben mayores recursos para tener la capacidad de combatir las condiciones de precariedad de su población.

Por su parte, Darío Restrepo hace un análisis general de la situación que actualmente enfrenta la descentralización y con ella, los departamentos y municipios en el nuevo contexto mundial. En primer lugar, reconoce la necesidad de acoplarse a las exigencias del entorno económico mundial, ya que la cercanía entre el ciudadano y el mercado internacional se hace cada vez mayor; y en segundo lugar, reconoce una especie de caldo de cultivo para la instauración de reformas estructurales o al menos globales, en la organización territorial de Colombia. A este respecto el autor comenta:

La elección popular de gobernadores, la coordinación de las políticas nacionales en las jurisdicciones departamentales y la intermediación en el tránsito de cuantiosos recursos y programas de la nación a los municipios, no bastaron para evitar la crisis fiscal, política y funcional de los departamentos.

Algunos municipios se reconocen muy pequeños, con escasos recursos financieros, humanos e institucionales para adelantar obras y programas que pueden resultar más baratos y mejor gestionados, ante dependencias nacionales y extranjeras, cuando hacen alianza con localidades en similar es circunstancias (Restrepo, 2004).

En consecuencia, cualquier intento por mantener las estructuras intactas no representa una solución en ningún sentido estructural o que al menos acompañe el proceso de fortalecimiento de los entes territoriales, ya que estos han contado con los mencionados

obstáculos durante mucho tiempo, hasta el punto en que se han vuelto la excusa para no responder por sus responsabilidades y el bienestar de su población.

Por el contrario, hay investigadores como Jorge Espitia que identifican una disminución en la polarización territorial, es decir, los focos que concentran la riqueza en el país han disminuido con el paso del tiempo (Espitia, 2006). Pero, a pesar de que sus conclusiones sean contrarias a las de Galvis y Meisel, que existan artículos interesados en la distribución de los recursos entre las entidades territoriales implica que éstas no cuentan con las mismas capacidades para ejecutar procesos de desarrollo económico y social. De tal suerte, que el componente que hace falta para entender la complejidad colombiana reside en la organización del territorio y en las funciones y posibilidades efectivas que la descentralización les provee para gestionar y liderar dichos procesos.

En resumen, hasta ahora hay un esquema teórico de lo que se supone la descentralización en América Latina debe tener y generar en los territorios, los planteamientos de lo que se espera para Colombia en el año 2019, cómo alcanzar los objetivos y por qué se debe replantear la organización territorial del país y, por último, la identificación de los problemas que viven los entes territoriales del país. Así, ante esta realidad es necesario considerar qué hace falta, qué se puede construir con las realidades de las comunidades y cómo se puede canalizar el incentivo fundamental del sector privado (obtención de la ganancia máxima) en beneficio de la población y del desempeño económico del país. Por lo tanto, como se ha planteado en capítulos anteriores, las características de la provincia como nivel de gobierno entre los departamentos y los municipios corresponden a las expectativas que se tienen sobre el desempeño de las entidades territoriales, así su estructuración en la Ley 1454 de 2011, haya quedado

supeditada exclusivamente a una figura de administración y planificación, sin funciones claras y específicas.

En principio las provincias serían una construcción que va en consonancia con las subdivisiones que subsisten en algunos departamentos, aunque reciben diferentes nombres. Por ejemplo, en Santander⁹⁷, Boyacá⁹⁸, Cauca⁹⁹, Cundinamarca¹⁰⁰ y La Guajira¹⁰¹ se llaman Provincias; en Antioquía¹⁰², Huila¹⁰³, Norte de Santander¹⁰⁴, Sucre¹⁰⁵ y Valle del Cauca¹⁰⁶ se llaman Subregiones; en Bolívar¹⁰⁷ reciben el nombre de Zonas de Desarrollo; en Caldas¹⁰⁸ son Distritos y en Meta¹⁰⁹ son Regiones. Por lo tanto, la existencia de una división al interior del segundo nivel de gobierno es una realidad histórica que ha permitido hasta cierto grado consolidar la identidad de la población, la coordinación de planes de desarrollo y la integración de municipios para alcanzar economías a escala que les permita a estos últimos ser protagonistas de los procesos de desarrollo. Como ya ha sido mencionado, la construcción de redes de cooperación que generen externalidades positivas y cohesionen a la población, necesita, entre tantas cosas, que la población sienta que su cultura y sus referentes son representados, respetados y explotados, para sentir la comodidad de desenvolverse en un ambiente que entiende y reconoce como propio.

⁹⁷ <http://www.siceditorial.com/ArchivosObras/obrapdf/A2562HISTORIAFORMACION.pdf>

⁹⁸ <http://www.boyaca.gov.co/index.php?idcategoria=1868#>

⁹⁹ <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/provincias/cauca.ppt>

¹⁰⁰ http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/M/mapas_provinciales/mapas_provinciales.asp

¹⁰¹ http://regioncolombia.com/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&catid=6&sobi2Id=9&Itemid=196

¹⁰² http://www.cotelcoantioquiachoco.org/sitioantioquia/zonas_ant.php

¹⁰³ www.dane.gov.co/files/censo2005/provincias/huila.ppt

¹⁰⁴ <http://www.nortedesantander.gov.co/msubregiones.php>

¹⁰⁵ <http://sucre.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m1m1--&x=1516225>

¹⁰⁶ <http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=270>

¹⁰⁷ http://www.bolivar.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=15

¹⁰⁸ http://gobnaciondecaldas.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=209&Itemid=197

¹⁰⁹ <http://www.meta.gov.co/el-meta/informacion-general>

Sin embargo, la disposición espacial de los núcleos poblacionales se caracteriza en Colombia por ser dispersa, a pesar de que las ciudades concentran el mayor porcentaje de habitantes del país. Es posible encontrar veredas o asentamientos alejados de las cabeceras municipales que no reciben atención y que no tienen acceso a los mercados locales, lo que los obliga a construir pequeños agrupamientos de subsistencia. De hecho, Colombia es un país que no ha sido capaz de construir vías que comuniquen las diferentes zonas del país, aquellas que existen no reciben el mantenimiento necesario por parte de las entidades encargadas de su vigilancia y construcción. Por lo tanto, Colombia cuenta con regiones alejadas de las relaciones de mercado, que a pesar de que subsisten y pueden satisfacer las necesidades propias de su entorno, no tienen la oportunidad de beneficiarse de los avances tecnológicos, productivos y de formación, porque los representantes de los municipios no cuentan con los mecanismos suficientes para integrar estas zonas a sus planes de desarrollo. En este sentido, las provincias son una forma para construir lazos con estas zonas alejadas, ya que se constituirían como una especie de zonas en común entre los municipios.

Lo anterior teniendo en cuenta que los departamentos no cuentan con la capacidad para integrarlos a los procesos de desarrollo porque delegan las funciones de ejecución a los municipios débiles o porque los territorios son de tal extensión que, al parecer, no identifican la necesidad de incluirlos. Son simples veredas que subsisten en medio de grandes proyectos productivos y agroindustriales. De este modo, las provincias serían un nuevo escenario que permitirían crear mecanismos efectivos para identificar tanto las necesidades de infraestructura, inversión social y capacitación de estas poblaciones marginadas, como los recursos no explotados (humanos, naturales) que cuentan con grandes potenciales, pero que sólo la población está en la disposición de reconocer y valorar.

Asimismo, gracias a la complementariedad ya descrita entre globalización y región, el nuevo modelo de desarrollo basado en la atracción de inversión extranjera que cuenta con la tecnología adecuada para explotar los recursos económicos, demanda de parte de los territorios locales formación y conocimiento básico para sentarse a negociar las condiciones para la llegada de estas empresas transnacionales. El desconocimiento de los requisitos, las oportunidades y desventajas que estas inversiones traen para la región, pone en una posición débil y sumisa a las autoridades municipales, que actualmente deben lidiar con este tipo de macroproyectos. La unión de municipios, consolidados a través de una provincia como entidad territorial constante, que comparten intereses económicos, sociales y políticos en común permite un mejor flujo de información y análisis de sus realidades ante el capital extranjero privado, para consolidarse como agentes económicos en la capacidad de entrar al mercado a negociar y analizar cuál es la mejor decisión productiva que pueden tomar.

De acuerdo con lo anterior, la realidad de la globalización exige que los territorios locales creen mecanismos de protección para la población y sus economías ante las fluctuaciones y cambios bruscos en la economía mundial. Una provincia como entidad territorial local cuenta con el conocimiento, la información y la capacidad de coordinación que permiten a los municipios llegar a una mesa de negociación con argumentos, propuestas y, sobre todo, la fortaleza que da la experiencia compartida, para contar como parte activa en el proceso de negociación. Ante las empresas transnacionales es poco lo que un minúsculo municipio o un lento departamento pueden hacer, incluso la unión de municipios puede seguir siendo relativamente débil e inexperta, por cuanto las asociaciones de municipios tal y como están concebidas en la Ley 136 de 1994 no son una entidad

territorial, sino que están supeditadas a responder a necesidades coyunturales y, en muchas ocasiones, sujetas a los intereses particulares de quienes detentan el poder a nivel local.

De hecho, La Contraloría General de la República en un informe elaborado entre el año 2009 y el año 2010 sobre la situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia, establece que estas figuras, hasta la fecha, con algunas excepciones, no han cumplido las funciones que la Ley les otorgó, por cuanto no han realizado actividades para el desarrollo de su objeto social “no cuenta con planes, metas, estrategias, no ha elaborado estudios para determinar las necesidades de los municipios asociados, no presentan propuestas o proyectos que solucionen los problemas a los municipios” (Contraloría General de la República, 2010). Situación ésta que se ha reportado por Contralorías departamentales desde el año 2002, como el caso de la Contraloría de Cundinamarca que en un informe de auditoría de los años 2001 y 2002 realizada a doce de estas entidades de las catorce que existían se encontraba que “... a parte de no ser viables económicamente, tampoco han cumplido con su objetivo, por lo que [...] deben desaparecer” (El Tiempo, 2004). En este sentido, las asociaciones de municipios, aparte de no tener en cuenta las identidades culturales ni contar con trayectoria histórica, como sí sucede con las provincias, ha sido evidente que las primeras no han permitido una participación directa de la ciudadanía, característica que es determinante en la consolidación de los gobiernos locales.

Asimismo, la posibilidad que tienen las provincias de ser un agente activo en los procesos de negociación no sólo cuenta ante las negociaciones con empresas transnacionales, también cuenta para los momentos de decisiones de planes económicos dentro de los mismos departamentos. Hay municipios que no son reconocidos, que cuentan con pobreza estructural y que su población no hace parte del entramado económico del departamento. En Antioquía esta situación es generalmente reconocida, por ejemplo, para

los municipios que pertenecen a la subregión Occidente, cuyos índices de desarrollo y de desempeño económico se alejan del comportamiento de la subregión del Valle de Aburrá, la cual incluye a Medellín, la capital del departamento. En este caso, como en tantos otros, la existencia de la subregión son productos históricos, más no jurídicos; no cuentan con recursos fiscales e instituciones articuladas que les permitan explotar su potencial como nivel de gobierno establecido.

Por lo anterior, la provincia podría ser una entidad territorial que permite cohesionar los intereses económicos de los municipios que la constituyen y estructurar propuestas e iniciativas vinculadas con el sector productivo que tengan mayor peso ante las autoridades departamentales, ya que son las autoridades municipales quienes conocen sus recursos y el potencial de su mercado laboral.

En Colombia hay varios ejemplos que dan razón de la debilidad de los municipios y que con el fortalecimiento de la provincia podrían contribuir a superarla y, como se demostró anteriormente, las asociaciones de municipios en muchos casos no han podido resolver. Por ejemplo, bajo los parámetros del Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica¹¹⁰, que anteriormente se llamaba Plan Puebla Panamá, Colombia tiene entre sus planes la construcción de una carretera que integre su infraestructura a la red del Proyecto. Para ello, esta obra debe atravesar la zona del Bajo Atrato, que integra a tres municipios: Riosucio (Caldas), Carmen del Darién y Belén de Bajirá (Antioquía). También se encuentra el proyecto de la Hidroeléctrica de Urrá, que embalsa el río Sinú y se encuentra ubicada en la zona del Parque Nacional del Paramillo. Su actividad afectó

¹¹⁰ <http://www.proyectomesoamerica.org/>

directamente a los 17 municipios¹¹¹ que son bañados por este y pertenecen en su totalidad al departamento de Córdoba (Cátedra Manuel Ancizar, 2007). De este modo, es posible ver cómo bajo el contexto de la globalización, los municipios se han visto envueltos en proyectos de grandes dimensiones geográficas con el fin de proveer al país una mayor integración a los mercados internacionales, pero la unión entre ellos no cuenta con reconocimiento institucional que les permita cohesionar y enlazar sus propios mecanismos de representación.

En términos más específicos, las provincias son el escenario ideal para generar economías externas a escala. Así como se intenta poner en marcha por medio de la Ley de Ordenamiento Territorial, en la que se “Plantea un modelo de integración regional que promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales para generar economías de escala, proyectos productivos y competitividad para el desarrollo y la prosperidad” (Semana, 2011)

Así, las provincias son el escenario ideal para engranar los recursos municipales y coordinarlos bajo las expectativas que se tienen de la economía colombiana, no es gratis que los ejemplos dados en párrafos anteriores estén ligados con los macroproyectos mineros y agroindustriales, además de los proyectos de infraestructura que son necesarios en cualquier economía. De esta forma, las externalidades generadas por la aglomeración de empresarios de un mismo sector permiten que los territorios conjuguen sus recursos, intereses, incentivos al empresariado y sobre todo, la cooperación necesaria para competir en el mundo globalizado. En este panorama, las empresas locales hacen las veces de

¹¹¹ Tierralta, Valencia, Montería, San Carlos, Cereté, Ciénaga de Oro, San Pelayo, Purísima, Lórica, Momil, Chimá, San Andrés de Sotavento, Sahagún, Chinú, Moñitos, San Bernardo del Viento y San Antero.

proveedoras de materia prima, capital humano local, servicio de guía y asesoría, etc., lo que permite aumentar el empleo ligado al capital nacional a partir de la cooperación.

De tal suerte que las provincias son un tipo de canal para mezclar y explotar los componentes que caracterizan a los municipios, e incluso, a los territorios alejados que no pueden ser incluidos en los planes municipales por la debilidad de las alcaldías ni en los departamentales por la inmensidad de las funciones y responsabilidades de los gobernadores. Ligado a ello, también es posible crear mecanismos conjuntos de administración y gestión de externalidades negativas, siempre basados en los conocimientos locales formales e informales, esto es, los conocimientos generados por la investigación formal promovida por las instituciones de representación y el conocimiento informal de la población y los pequeños empresarios que se han visto en la necesidad de generar sus propios mecanismos de supervivencia. La contaminación del agua, el desplazamiento inevitable de las comunidades para dar espacio a la minería, los cambios en los esquemas de consumo local, necesitan respuestas eficientes y certeras para disminuir las consecuencias negativas que las empresas transnacionales no asumen, por la naturaleza propia de su actividad.

Así, las provincias son la mejor respuesta que se le puede dar a los procesos de globalización desde la realidad colombiana, que se ha caracterizado por la baja articulación de sus territorios y el contraste en los niveles de desempeño económico y desarrollo local. Sin embargo, así como la globalización trae consigo consecuencias que algunos consideran nocivas para los procesos económicos nacionales y el bienestar de los ciudadanos, fácil contagio de crisis internas, no control y seguimiento de la actividad de los grandes capitales, deterioro de los sistemas de protección del trabajador, entre otros ya mencionados, las provincias pueden ser herramientas para coordinar las actividades

económicas pero también pueden generar efectos negativos para el desempeño económico, social y político de la población que conforma los municipios dentro de estas entidades territoriales.

En primera instancia es posible, a simple vista, darse cuenta que la integración de varios municipios entorno a un mismo sector económico hace que éste se especialice en un mismo proceso productivo. Si, por ejemplo, los municipios de La Guajira se especializan en el manejo de los recursos generados por la explotación de carbón, esto aumenta los posibles riesgos que tiene que afrontar la zona ante imprevistos en el mercado internacional de este mineral. La especialización no permite que los conglomerados económicos generen respuestas certeras a circunstancias que salen de sus manos. Es decir, la especialización que se da al tiempo con la desregulación de los mercados, provoca que cualquier movimiento abrupto de los precios afecte directamente la economía local, que depende netamente de ellos. Sin importar los niveles de flexibilidad que tengan los territorios y sus instituciones, las respuestas a cambios no esperados en el panorama económico requieren o bien cambios en la estructura productiva o desvío de recursos para tomar medidas contracíclicas, lo cual requiere recursos y tiempo en la toma de decisiones, que al final pueden no ser lo suficientemente rápidos para la exigencia externa.

En consecuencia, la especialización dificulta el cambio en los paradigmas productivos de los territorios, lo que enlaza a los territorios a su sistema productivo de una forma altamente dependiente. Los sectores productivos, como se ha dicho reiteradas veces, generan conocimientos comunes a los que la población puede acceder fácilmente, sin embargo, esta producción de información sólo iría en un sentido, el que necesita el sector especializado, por lo cual, los incentivos a innovar e investigar disminuyen, dado que el conocimiento siempre está restringido al sector productivo. De esta forma, la innovación se

limita a las soluciones momentáneas que necesita la economía local, sin dejar un margen de maniobra para incorporar nuevos saberes y nuevas perspectivas que aumenten el capital humano de la región.

Constituir regiones locales fuertes, especializadas y flexibles como mecanismos para integrar las actividades nacionales a la economía internacional implica que los capitales nacionales dependan de los capitales extranjeros. El hecho de que las pequeñas y medianas empresas estén pensadas como los proveedores por excelencia de las filiales de las empresas transnacionales, permite identificar que la forma para que esta integración se dé es la contratación de las empresas nacionales por parte de las transnacionales, lo que se conoce, técnicamente, como subcontratación (Corrales C., 2006). Así, es regularmente reconocido que esto genera la constitución de maquilas en los territorios, el punto de discusión es si se está de acuerdo o no con las consecuencias que estas traen para los trabajadores locales, ya que pueden ser presentadas como la forma para aprovechar las ventajas comparativas de los países en vías de desarrollo, porque les permite crear empleos que de otra forma no existirían en la región o pueden ser presentadas como la profundización de la sobreexplotación de la mano de obra local, que no tiene formación técnica ni sistemas de protección social que les permita negociar con el capital, que se caracteriza por no contar con representantes en el territorio, porque las maquilas son meras filiales sin la presencia de los ejecutivos y administradores de las transnacionales, desde sus propios intereses como trabajadores y no como inversionistas. Adicionalmente, dado que las maquilas son creadas gracias a la competitividad del territorio, que en palabras simples, es la posibilidad de pagar bajos salarios por largas jornadas de trabajo sin interferir con la institucionalidad nacional, como violación de acuerdos o legislación laborales, los ingresos que la población devenga no son suficientes para crear mecanismos de ahorro y gasto que

activen la demanda interna y generen “reacciones en cadena” dentro de la cadena productiva.

Lo anterior, a su vez, puede ser interpretado como el aumento de la dependencia de la actividad económica local al capital extranjero, sirviendo como medio para aumentar sus utilidades que, si y sólo si existe una política fiscal redistributiva y capaz de reconocer el papel activo que generan los recursos internos en el aumento de las ganancias de este capital, pueden ser también destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de los nacionales, y sobre todo, de los locales que sirven como los activadores de la globalización. De tal suerte que las provincias así como pueden canalizar las oportunidades que da la globalización, también pueden ser un medio para potenciar los riesgos de dependencia e incapacidad para controlarlos de parte de las autoridades locales.

Sin embargo, no sólo el espectro económico puede verse amenazado por estos factores, también la identidad nacional. Como catalizadora de los resultados de la economía, el hecho de construir fuertes lazos culturales y sociales dentro de las comunidades que históricamente se reconocen como propias entre la población, puede propiciar la desarticulación nacional, lo que hace más difícil para el gobierno central construir objetivos a largo plazo incluyentes y distributivos entre las regiones que componen su territorio.

Así las cosas, en la actualidad Colombia se enfrenta a un contexto internacional que determina y demanda tanto mecanismos para endogeneizar los resultados de la globalización (integración de mercados y fluidez de la información), como instituciones capaces de proteger a la población y al sector empresarial de los choques externos que pueden deteriorar el desempeño económico, y por tanto el bienestar de los ciudadanos. Colombia ya cuenta con apertura de fronteras, un banco central independiente y medidas

institucionales encargadas de intervenir en el mercado de forma correctiva, pero no cuenta con entidades territoriales locales fuertes, reconocidas y estructuradas que aglomeren la industria entorno a los recursos explotables de los territorios de forma armónica con los objetivos de la globalización y de los planes de desarrollo planteados desde el gobierno central.

Unido a lo anterior, en la actualidad existen factores que podrían limitar la consolidación de las provincias como entidades territoriales locales que deben ser abordadas con detenimiento para encontrar salidas efectivas. En el aspecto político, las provincias podrían ser interpretadas como entidades que contrarrestan las autoridades departamentales y municipales existentes, por lo cual la falta de voluntad política por parte de los líderes locales y departamentales, al ver amenazada su autoridad actual, podría ser un impedimento para que esta entidad se consolide. De igual forma, existe el temor de que una nueva entidad territorial genere cargas burocráticas adicionales, lo que aumentaría la posibilidad de déficit presupuestal. Esta situación se ve reflejada en la Ley 1454 de 2011 al establecer que ninguna entidad administrativa podrá añadir costos al erario público, lo que es visto como un aumento en la carga burocrática. Al respecto del último factor, es necesario tener presente que los retornos de una reforma de este estilo se materializan al mediano y largo plazo, por lo cual, el Estado debe asumir las inversiones que una nueva entidad territorial acarrea. Adicionalmente, si la población participa directamente y conoce la distribución de los gastos y al mismo tiempo hace control ciudadano de ellos, pueden tributar con mayor efectividad y, en este sentido, aumentar los ingresos corrientes de las entidades territoriales, ya que es bien sabido que una deficiencia del Estado es la baja tasa de tributación, para lo cual las provincias pueden funcionar como un mecanismo de coordinación y control de los recursos públicos.

Adicionalmente, si se compara el número de municipios de algunos países de Europa, por ejemplo Alemania, con 16.175 municipios; Suiza que es del tamaño del Departamento de Casanare de Colombia, con 3.000; Francia que corresponde a la mitad del territorio colombiano, con 36.551 y España con 8.077, con el número de municipios de Colombia, que está alrededor de 1099¹¹², según el Departamento Nacional de Planeación, puede observarse que en estos países la cantidad de municipios es mucho más elevada que en nuestro país y no ha sido impedimento para la existencia de nuevas entidades locales en el ordenamiento territorial. Incluso, es uno de los factores que determinan la alta tasa de participación ciudadana en los asuntos gubernamentales y planes de desarrollo regional.

En este sentido, argumentar que la creación de nuevos niveles de gobierno conlleva a la existencia de una carga burocrática y de costos que el Estado central no está dispuesto a asumir, es un contrasentido de las experiencias y tendencias internacionales, que bien han sabido identificar los beneficios y ventajas de reorganizar el territorio nacional de tal forma que aumente la participación local y la eficiencia de la administración de servicios sociales. Además desconoce otros problemas que conlleva tal organización, que Stephan Haggard identifica como el interés del gobierno central por ejercer el control político; la insuficiencia de los gobiernos locales para asumir responsabilidades y la cooptación de estos espacios por parte de élites locales (Haggard, 1998). Problemas a los que necesariamente hay que hacer frente y que no se solucionan con la mera invisibilización.

De acuerdo con todo lo anterior, los efectos positivos de las provincias pueden llegar a ser más fuertes que las debilidades que puedan ser identificadas, porque permiten canalizar, coordinar y planificar de forma coherente los recursos territoriales con las

¹¹² El Ministerio del Interior tiene inscritos 1.101, la misma cifra que el Dane. Para la Registraduría Nacional son 1.102 y para Planeación Nacional, 1.099. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4111251>.

expectativas que cada entidad territorial dentro de los departamentos tiene sobre sí misma, gracias a ese conocimiento inherente que sólo estas entidades tienen y que ni el gobierno central ni los departamentos pueden administrar por la cantidad de información, y sobre todo, porque las redes de cooperación están compuestas tanto por el sector formal como por el sector informal, al cual, muchas instituciones no pueden acceder dada su naturaleza: transmisión informal de experiencia cotidiana de los representantes y empresarios locales. Sin embargo, es necesario definir claramente sus funciones y formas de financiación para complementar y corregir los resultados negativos entre municipios y dentro de ellos.

CONCLUSIONES

En el marco de la indefinición constitucional y legal que caracteriza el ordenamiento territorial colombiano y que ha imposibilitado la consecución de los fines del Estado, las provincias como entidades locales, se han caracterizado en primer instancia por su presencia en el devenir histórico del país y que hoy por hoy, son referente cultural en algunos departamentos colombianos. En este sentido, afirma Jaime Castro Caicedo:

En muchos departamentos están ahí como una realidad geográfica, histórica, política y como un hecho administrativo significativo. Por ejemplo en el oriente Colombiano, entre Santander y Boyacá, el nexos provincial es muy fuerte, están en la cultura de la gente, en las listas electorales, en las composiciones departamentales y en muchas manifestaciones de la vida económica. (Castro Caicedo, 2003)

Otro aspecto que las caracteriza es la falta de consenso en el papel que éstas pueden cumplir, entre otras razones por los diferentes intereses políticos y económicos existentes, entre los líderes tradicionales locales tanto en el espacio departamental como municipal y que en últimas, ha imposibilitado una reforma estructural del modelo territorial colombiano para que se adecúe a las necesidades locales y globales actuales.

Estas dos características no han permitido vislumbrar, en el espacio provincial, una alternativa que contribuya a solucionar los problemas que agobian a los Municipios y Departamentos de manera particular y al Estado de manera general, en la medida en que pueden contribuir a la prestación de los servicios que les es dado cumplir no sólo desde una

mirada pasiva sino, también como actores con iniciativa y conocimiento de las necesidades locales, para responder así a las exigencias del mundo globalizado.

Ahora bien, desde una mirada histórica la provincia ha estado marcada por la conceptualización que indistintamente le han dado, una especie de comodín que bien se usa según los intereses políticos y económicos, confundiéndola en ocasiones con los actuales departamentos sin que sea evidente su estructuración como espacio intermedio entre éstos y los municipios. A su vez, en el análisis del marco constitucional que ha tenido Colombia no es clara su presencia como realidad institucional con características propias, sólo como entidad administrativa con función, en teoría, de servir de espacio de planificación departamental¹¹³. Tan es así, que en la Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial, aprobada por el Congreso de la República de Colombia, las establecen, incluidas las regiones, como espacios administrativos y de planificación¹¹⁴. Sin que se establezca un accionar más protagónico en el desarrollo local de las comunidades.

De igual forma, según sea la óptica desde la que se mire a las provincias, como entidades locales, bien sea centralista o federalista, son utilizadas en distintos países o bien para suavizar la rigidez del Estado central, o como espacios idóneos para la configuración de espacios locales de participación y distribución del poder.

Lo anterior es generado, por un lado por la evidente crisis del modelo municipalista y por otro por la ruptura del modelo de organización centrado en las grandes ciudades. La mirada hoy se coloca en los espacios locales como foco de desarrollo y de consolidación del sistema democrático. Tendencia en la que Colombia no puede estar de

¹¹³ Véase al respecto el Decreto gubernamental número 00304 del [6 de diciembre](#) de [2005](#) de la Gobernación de Santander, por el cual se adoptan los núcleos de desarrollo provincial. concibiéndose estos, como instrumentos de planificación y gestión.

¹¹⁴ Así se establece en el artículo 16 de la Proyecto de Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial.

espaldas, no porque pueda ser considerada como una “moda” actual en el ordenamiento territorial, sino porque de acuerdo al papel que se asigne, pueden ser la respuesta válida a las realidades sociales, políticas y económicas actuales, sin que esto signifique un remedio definitivo al sinnúmero de males existentes en el país.

En este nuevo contexto, la provincia como articuladora de las comunidades locales tiene un valor preponderante. Para Andrés Precedo Ledo, por ejemplo, el papel que juegan los espacios locales en la coyuntura actual de la globalización económica, puede ser propicio para corregir las fallas sociales que se evidencian con la aplicación de dicho proceso. Los nuevos escenarios territoriales. Según el autor, deben tener como protagonista principal a las comunidades territoriales que tienen su razón de ser en la cohesión social antropológica y relacional, que deviene del sentido de pertenencia a un territorio con identidad propia, como es el caso de algunas provincias colombianas (Precedo Ledo, 2004).

Esto pone en evidencia que la provincia subsiste aún como una forma de resistencia a esa forma de administración legal que no reconoce la importancia de los procesos culturales y sociales que se dan al interior de los pueblos. En otras palabras, la organización territorial de los Estados no se hace de arriba hacia abajo, sino que debe responder a las realidades que se cultivan al interior.

Existen factores cohesionadores en la organización administrativa de la provincia que la han hecho permanecer en el tiempo. En periodos con mayor relevancia político-administrativo que en otro, pero ella se ha resistido a desaparecer. Su presencia aún en el ordenamiento territorial colombiano comprobaría que los requerimientos organizativos que se imponen, sin tener en cuenta las realidades culturales, políticas y económicas, bien pueden servir para aparentar un ordenamiento territorial pero no para la consolidación de un Estado – nación.

Lo que queda claro, es que la provincia como entidad territorial, no puede continuar en el limbo jurídico que ha permanecido. Es urgente atribuirle funciones específicas, que permitan movilizar los paquidérmicos departamentos y articular los esqueléticos municipios. Con funciones que pueden ir desde la coordinación de servicios públicos entre los municipios que la componen, establecimiento de políticas locales y regionales de protección al medio ambiente, organización de planes zonales o locales de desarrollo hasta el mantenimiento de políticas urbanas que tengan en cuenta los contextos históricos.

Pero esta concreción de funciones debe darse en un ambiente libre de nacionalismos estrechos que impidan ver la posibilidad de desarrollo local que esta figura puede tener y que sólo la conciben como una herramienta más para mantener los fortines políticos que han impedido que las comunidades reconstruyan su quehacer histórico y por fin puedan ser las artífices de una sociedad más justa, fraterna y solidaria.

En este orden de ideas, pensar en un modelo territorial colombiano que tenga en cuenta las provincias, como entidades intermedias entre los cuestionados departamentos y los débiles municipios, implica abandonar las tesis según la cual es necesario sacrificar los primeros, por cuanto las provincias sólo tendrían funcionalidad si se parte de la existencia de los mismos. Es decir, es necesario superar la tesis de la eliminación, sostenida por muchos autores, y dar paso a la de la complementariedad de los entes territoriales. El punto intermedio está en ver a las provincias como un espacio compatible con los Departamentos y no uno que rivalizaría con estos, en la medida que pueden prestar determinados servicios y cumplir funciones que ni estos y ni los municipios pueden atender.

En este sentido, son tan peligrosas las posturas que defienden la generalización de las provincias en todos los departamentos, aún en aquellos que no tienen dicha tradición en su referente histórico-cultural, como las que defienden su desconocimiento total, dado que

pueden ser asumidas como mecanismo para incrementar fenómenos como la excesiva burocracia con la implementación de un nuevo ente territorial. Como se evidencia en la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, que establece que la creación de las provincias administrativas y de planificación no generará cargos adicionales al presupuesto de la Nación.

Lo anterior implica una obstaculización de plano al surgimiento de nuevas entidades territoriales, puesto que la reconfiguración del modelo territorial en la que tengan cabida entidades locales como las provincias, conlleva necesariamente, en su primero momento, a costos adicionales al presupuesto e incremento en la planta burocrática, sin que esto sea considerado un aspecto negativo, si se parte de los beneficios que en el futuro pueden traer a los municipios, departamentos y al Estado mismo. De tal suerte, que el problema no es el aumento de los costos, sino de la creación y búsqueda de salidas alternas para dicha realidad. De hecho, como lo afirma Tulia G. Falleti, "si la descentralización administrativa se lleva a cabo sin la transferencia de fondos, esta reforma podrá disminuir la autonomía de los oficiales locales, que serán más dependientes de las transferencias fiscales nacionales subsecuentes o de la deuda subnacional adquirida para la prestación de los servicios sociales públicos." (Falleti, 2005)¹¹⁵

De acuerdo a lo anterior, ante estas perspectivas el nuevo modelo de ordenamiento que se adecúe a las necesidades actuales y haga frente a las dificultades que conlleva su implementación, debe ser consolidado en un Ordenamiento Territorial que reconozca el papel que cumplen los Departamentos, de acuerdo al artículo 298 de la Constitución de 1991 con funciones "administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción

¹¹⁵ Cita original: "if administrative decentralization takes place without the transfer of funds, this reform may decrease the autonomy of subnational officials, who will be more dependent on subsequent national fiscal transfers or subnational debt for the delivery of public social services". (Falleti, 2005)

municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” y la de los municipios, al ser éstos la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado “le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”, tal como lo establece el artículo 311 de la Carta Magna.

De igual forma, las provincias como entidades territoriales locales, no pueden ser asumidas tampoco como competencia de la Asociación de Municipios, por cuanto éstas, de acuerdo a la Ley 136 de 1995, por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman¹¹⁶, de creación voluntaria y que cumplen funciones de colaboración en la prestación de los servicios que le compete a cada municipio. Sin embargo, dichas entidades constituyen una solución momentánea que responde a intereses y problemáticas coyunturales del conjunto de municipios y no a una planeación estructural que genere economías de aglomeración, como lo pueden ser las provincias. En este sentido, Leandro Venacio, afirma:

Todo demuestra que a medida que el sistema local de producción es más complejo e institucionalmente articulado, mayores son las diferencias positivas a favor de las empresas localizadas en ellos. Así, podríamos afirmar que a

¹¹⁶ Artículo 149 de la Ley 136 de 1995

medida que pasamos de las ventajas pasivas producidas espontáneamente por el fenómeno aglomerativo a las ventajas construidas mediante la voluntad de cooperar entre los actores públicos y privados, se potencian los efectos de las economías de aglomeración (Venacio, 2007)

Entre estas y aquellas funciones asignadas por la Constitución a los dos entes territoriales y administrativos tradicionales en Colombia, y a la Asociación de Municipios, bien pueden las provincias servir de bisagra, en la medida en que pueden contribuir a organizar el territorio de los departamentos, uniendo aquellos municipios que tienen características productivas similares, de acuerdo a su vocación productiva, bien sea agropecuaria, industrial o eco turística. Lo que conllevaría a generar una plataforma de apoyo al mejoramiento de la competitividad en los mercados nacionales e internacionales, de los municipios que componen la provincia, generando conglomerados económicos que redunden en el desarrollo local.

De igual forma, permitiría el fortalecimiento de la democracia participativa en la medida en que se genera un espacio para el discernimiento en la gestión de lo público, en la que la población puede hacerse parte en la construcción de soluciones colectivas en los municipios que conformen provincias. Lo anterior, en la medida que posibilitaría la realización de acciones conjuntas entre los municipios que componen la provincia, conducentes a la materialización de programas y proyectos colectivos; y que se articulen a los planes departamentales y del Estado.

Así mismo, en la medida que la provincia permitiría el rescate, reconocimiento, apropiación y revaloración del patrimonio de las tradiciones culturales, en todas sus manifestaciones, de los Municipios y Departamentos, posibilitaría en la misma medida, que

se desestimulen los procesos migratorios actuales de la población de los pequeños municipios a las ciudades capitales.

De la misma manera, la provincia permitiría la participación conjunta entre los municipios que componen la provincia y el departamento en la prestación de servicios públicos que les competen a unos y otros. Como por ejemplo, mataderos, manejo de basuras, acueducto, educación. En este último punto es importante mencionar que varios procesos de ampliación de cobertura que viene realizando el Ministerio de Educación Nacional, que tiene como modelo los Centros Regionales de Educación Superior – CERES, concentran su accionar en ciertos municipios tomados de manera individual, pero que si realizan desde una mirada conjunta pueden contribuir a que las Instituciones de Educación Superior lleven sus programas académicos, pertinentes de acuerdo con la vocación productiva de la zona, y favorezcan a un núcleo poblacional más amplio que el simple municipio. Lo anterior, ha permitido en menor medida la cooperación en la transferencia de conocimiento e información entre los municipios permita crear un entorno de innovación tecnológica y productiva.

Igualmente, se posibilitaría la focalización del gasto público en proyectos que superen la mirada municipalista, en la medida en que se puedan identificar necesidades compartidas de la provincia para integrar a la población que se ubica al margen de los municipios, como es el caso de los corregimientos. Desarrollo armónico de los municipios bajo el principio de la solidaridad y la colaboración, para evitar zonas rezagadas en los departamentos.

Y en última instancia, serían el espacio ideal para que la comunidad local brinde alternativas para la solución pacífica de los conflictos sociales y políticos que afectan a los municipios del país.

Por consiguiente, un modelo de ordenamiento territorial, en el que se tenga en cuenta las provincias como entidades territoriales locales con competencias claras, y no como mera remembranza histórica y cultural del devenir histórico de nuestro país, es una alternativa que se adecúa a las realidades económicas que impuso la Constitución de 1991 al Estado colombiano y las tendencias internacionales en materia de ordenamiento territorial. Y que redundaría en la consolidación de un país más equitativo, solidario y en paz.

BIBLIOGRAFÍA

Abello Vives, A. (1997). Descentralización: en el contexto del neoliberalismo y la globalización. *Revista Javeriana*. 6633, Tomo 128, 201-205.

Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL* (82), 157-171.

Alman, I., & Lockhart, J. (1976). *Provinces Of Early Mexico. Variants of Spanish. American Regional Evolution*. Los Angeles: University of California.

Almario García, J. E. (1998). *Estado regional. Elementos para un debate sobre el ordenamiento territorial*. Edit. Universidad Libre – seccional Cali. Cali.

Archila Neira, M. (1984). *Boletín Cultural y Bibliográfico. Número 2, Volumen XXI, 1984*.

En:

<http://www.elheraldo.com.co/ELHERALDO/BancoConocimiento/R/rdhistoriadoble/rdhistoriadoble.as>

Ayala Caldas, J. E. (2002). *Aplicación del derecho administrativo en Colombia*. Edit. Doctrina y Ley Ltda., Bogotá.

BaracchinI, H., & Altezor, C. (2008). *Historia del ordenamiento territorial del Uruguay*. Montevideo: Trilce.

Barrera Martínez, C. H. (2001). *Historia política y constitucional de la Primera República Granadina (1810 - 1816): Las ideas angloamericanas y francesas, Tunja y las constituciones provinciales, la reconquista*. Tunja: UniBoyacá.

Becker, A., et. al. (2003). *Ordenamiento Territorial, Reivindicación de la Descentralización para el Desarrollo*. Bogotá: GTZ, FESCOL.

Becker, G., & Rivas Groot, J. (1921). *El Nuevo Reino de Granada en el siglo XVIII. Parte Primera*. Madrid: Biblioteca de historia hispanoamericana.

Beleño, A. C. (2000). *Ordenamiento Territorial de lo Planeado a lo Construido*. Bogotá: Grancolombia.

Bobbio, N., & Matteucci, N. (1982). *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Editores.

Bohm, P. (2008). "External Economies" *The New Palgrave Dictionary of Economics*. (S. N. Durlauf, & L. E. Blume, Edits.) Recuperado el 24 de Octubre de 2010, de The New Palgrave Dictionary of Economics: <http://www.dictionarofeconomics.com/>

Borja, M. (1996). *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Edit. CEREC, Bogotá.

Borja, M. (2004). La reforma territorial: avances, dificultades y perspectivas. En A. C. Laguado Duca (Ed.), *La política social desde la Constitución de 1991 ¿Una década perdida?* (p. 335-340). Edit. Centro de estudios sociales, CES. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Brewer-Carías, A. (2008). *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. Bogotá: Jurídica Venezolana.

Caballero Sánchez, R. (2003). *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cabeza, J. M. (2006). *Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial, Realidad y desafío*. Tunja: Universidad Pedagógica.

Camacho Perea, M. (1970). *La Gran Colombia y la Convención de Ocaña*. Cali: Imprenta Feriva.

Carrera Damas, G. (2000). La República de Colombia y el nacimiento del proyecto americano de Bolívar: causas de la disolución de la Gran Colombia. *Credencial Historia* (124), 3 - 8.

Castro Blanco, E. (2003). *Geografía humana. Desarrollo social y político en la provincia de Mariquita y el Valle del Magdalena en el Nuevo Reino de Granada. La tenencia de la tierra, (encomiendas mitos y resguardos) 1556- 1856*. Bogotá: Universidad Libre.

Castro, J. (1991). *La pobreza de las entidades territoriales Cuello de botella de la descentralización*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.

Child, J. (1993). *Fin del Estado*. Edit. Grijalbo, Bogotá.

Cinep. (1998). *Colombia: País de Regiones*. Bogotá: Colciencias.

Colmenares, G. (1969). *Encomienda y población en la provincia de Pamplona, 1549 - 1650*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Colmenares, G. (1983). *Historia económica y social de Colombia, 1537-17719*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

Colmenares, G. (1991). Región - nación: problemas de poblamiento en la época colonial. *Revista de Extensión Cultural* (27 - 28), 6 - 15.

Colmenares, G. (1983). *Historia económica y social de Colombia, 1537-1719*. 3ra Edición. Edit. Tercer Mundo. Bogotá.

Colón Cárdenas, A. E. y Delvecchio Domínguez E. A. (1999). *Ordenamiento territorial, Autonomía y regionalización en Colombia*. Edit. Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico. Colección de Ciencias Sociales y económicas Rodrigo Noguera Barreneche. Barranquilla.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 321.

Contraloría General de la República (2010). Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia. Bogotá

Corrales C., S. (2006). Importancia del cluster en el desarrollo regional actual. *Frontera Norte*, 19 (37), 173-201.

Cuellar, M. M. (2000). *Colombia: proyecto inconcluso*. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

DANE. (2005). *Censo General 2005: DANE*. Recuperado el Octubre de 2010, disponible en

DANE:

http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124

DANE. (2010). *Boletín de prensa. Principales indicadores del mercado laboral Departamentos-2009*.

De La Calle Lombana, H. y Eastman Robledo, J. M. (1996). *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial*. Edit. Colombo Editores, Bogotá.

Departamento Nacional De Planeación. (2007). *Visión Colombia 2019: Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el Octubre de 2010, de Departamento Nacional de Planeación: www.dnp.gov.co

Díaz Arenas, P. A. (1997). *Estado y Tercer Mundo. El constitucionalismo*. Santa Fe de Bogotá: Temis S.A.

DNP-DDTS-Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Documentos de Trabajo
Mayo 15 de 2007. En
[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento
_Desarrollo_Territorial/OT3_Notas%20sobre%20OT%20y%20proyectos%20de%20L
OOT_Mayo2007.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/OT3_Notas%20sobre%20OT%20y%20proyectos%20de%20L_OOT_Mayo2007.pdf)

El Tiempo (2004) Asociaciones de municipios en vía de extinción. En
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1551309>

Enrique, A. G. (1998). *Estado Regional*. Cali: Universidad Libre.

Esmant, M. J. (1997). *La Autonomía: Vestibulo del Federalismo en el Ordenamiento territorial*. Bogotá : Temis.

Espitia, J. (2006). Desigualdad y polarización de la distribución de la renta en los departamentos de Colombia. *Revista Economía Colombiana* , 86-98.

Estupiñan Achury, L. (2007). El Nivel Intermedio de Gobierno en Colombia: Crisis y Vigencia de los Departamentos (p. 423-493). En J.L. García Ruiz *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá, 2007.

Estupiñan Achury, L. (2007). La Región. Entidad Territorial en Proceso de Identificación y Construcción (p. 495-542). En J.L. García Ruiz *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá.

Falleti, T. (2005). A Sequential Theory Of Decentralization And Its Effects On the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases In Comparative Perspective. *The American Political Science Review* , 327 - 346.

Fals Borda, O. (1988). *Insurgencia de las provincias, hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Siglo Veintiuno S.A.

Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Edit. Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Fals Borda, O. (2000). *Historia doble de la Costa*: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República, Edit. El Ancora Editores, Bogotá.

Fals Borda, O. (1991). *Ponencia sobre Provincias y asociaciones de Municipios presentada para la Comisión 2*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.

Fernández Piedrahita, L. (1942). *Historia general del Nuevo Reino de Granada* (Vol. I). Bogotá: ABC.

Galvis, L. A., & Meisel Roca, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. *Documentos de trabajo sobre economía regional* (120).

García de Enterría, E., & et. al. (1991). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas.

García de Enterría, E., & et. al. (1991). *Estudios sobre autonomías territoriales. La consagración del sistema autonómico en la constitución de 1978 y sus razones*. Edit. Civitas, Madrid, 1991.

García Ruiz, J. L. (2007). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Edit. Universidad Libre Colombia. Bogotá.

Georges, B. (1981). *Derecho Constitucional e Instituciones Politicas*. Madrid: Nacional .

Gibson, C. (1964). *Los Aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*. México: Siglo XXI S.A.

Girón Reguera, E. (s.f.). La descentralización territorial en Europa.

Gómez Martínez, J. (1991). *De las competencias de las entidades territoriales*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.

Guerrero Rincón, A. A., & Martínez Garnica, A. (1996). *La provincia de Guanentá, orígenes de sus poblamientos urbanos*. Bucaramanga: Ediciones UIS.

Guzmán, Á. (1987). *Poblamiento y Urbanismo Colonial en Santander*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Hernández rodriguez, G. (1978). *De los Chibchas a la Colonia y a la República, del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia*. Bogotá - Caracas: Ediciones Internacionales.

Hernandez, P. A. (1999). *Desconcentración, y delegación en Colombia*. Bogotá : Legis.

Herrera Angel, M. (1996). *Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada - siglo XVIII*. Bogotá: Archivo General de la Nación.

Herrera Angel, M. (2007). *Ordenar para controlar: ordenamiento Espacial y Control Político en las llanuras del Caribe y los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*. Bogotá: La Carreta.

Herrera Angel, M. (s.f.). *Las divisiones político administrativas del Virrey de la Nueva Granada a finales del período colonial*. Recuperado el Julio de 2009, de Biblioteca Luis Angel Arango: www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/rhcritica/herrera.htm

Ibáñez, J. E. (2007). *Estudios de derecho constitucional y administrativo* (Segunda edición ed.). Bogotá: Legis.

Lalinde Sarmiento, M. (1970). *Recopilación etno-histórica sobre los indios Chimila*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Lyotard, J.-F. (1989). *La condición posmoderna: Informe sobre el saber*. Madrid: Cátedra.

Lockhart, J., & Schwartz, S. (1992). *América Latina en la edad moderna Una historia de la América española y el Brasil coloniales*. Madrid: Akal.

Macfarlane, A. (1997). *Colombia antes de la Independencia, Economía, Sociedad y Política bajo el dominio Borbón*. Bogotá: El Ancora Editores.

Martínez García, A. (1995). *Investigación Historia de la Subregionalización de los Santanderes*. Bucaramanga, Tesis. Universidad Industrial de Santander.

Martínez Muñoz, L. R. (2004). *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación*. Edit. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Martin-Retortillo Baquer, S., et. al. (1991). *La provincia en el sistema constitucional. El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona. Madrid.

Matías Camargo, S. R., et. al. (2004). *Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias. Territorio, globalización y Estado nacional*. Edit. Universidad Libre Colombia, Bogotá.

Mayorga García, F. (2009). Razón Cartográfica. Recuperado el 20 de Mayo de 2011, de <http://razoncartografica.com/2009/03/10/datos-para-la-historia-de-la-estructura-territorial-colombiana-el-periodo-hispanico/>

Mejía, M. C. (1987). *Descentralización Administrativa*. Bogotá: Cámara de Representantes.

Molina, R. A. (1997). *Estructura del Estado*. Bogotá: Doctrina y Ley.

Morelli, S. (1991). *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Morelli, S. (2001). *la Descentralización Fiscal en Colombia, otra mentira jurídica*. Bogotá: Universidad externado de Colombia.

Múnera Cadavid, A. (1998). *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el caribe colombiano (1717 - 1810)*. Bogotá: El Ancora Editores.

Muñoz, a. T. (2007). *Democracia y Territorio, el Ordenamiento Territorial entre el Derecho y la Política*. Bogotá: Siglo del Hombre .

Najar, J. E. (2007). *Estudios de Derecho Constitucional y Administrtrativo* . Bogotá: Legis.

Najera Galvis, R. (1996). *En el país de los Chimilas*. Bogotá: Magisterio.

Octavio, I. (2006). *Teorías de la Globalización*. México: Siglo XXI Editores.

Olano García, H. A. (2000). *Constitucionalismo histórico*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.

Ots Capdequi, J. M. (1950). *Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada, durante el siglo XVIII*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ots Capdequi, J. M. (1952). *España en América. Las instituciones coloniales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Piedrahita Restrepo, C. (1979). *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853 - 1856* (Vol. I). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Piedrahita Restrepo, C. (1995). *Constituciones políticas nacionales de Colombia. Compilación* (Segunda edición ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Piedrahita Restrepo, C. (1979). *Constituciones de la primera república liberal – 1853-1856. Tomo I*. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Posada, A. (1979). *Escritos municipales y de la vida local*. Edit. Instituto de estudio de administración local. Madrid.

Precedo Ledo, A. (2004). *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid: Síntesis.

Prelot, M. (1985). *Historia de la Ideas Políticas* . Bogotá : Legis.

Reguera, E. G. (1991). *La Forma del Estado en la Constitución Política de 1991*. Bogotá: Legis.

Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista eure* , 81-96.

Restrepo, Darío. (1993) Neoliberalismo y descentralización ¿Hacia el fin del Estado Nación? *Deslinde*, 14, 65 – 77.

Roberto, D. (1983). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Rodriguez, L. (1998). *Derecho administrativo Genral y Colombiano* . Bogotá: Siglo del Hombre.

Rodriguez, L. (2002). *Derecho administrativo Colombiano*. Bogotá: Temis.

Rodríguez, Libardo. *Derecho administrativo. General y colombiano*. Edit. Temis S.A., Bogotá, 2007.

Rojas Birry, F., et al. (1991). *Proyecto de Reforma Constitucional a la Asamblea Nacional Constituyente Presentado en Marzo 8 de 1991 Título del Proyecto “Las Entidades Territoriales”*. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.

Semana. (2011). Tras 20 años, Congreso expide Ley de ordenamiento territorial. Recuperado el Junio de 2011, de <http://www.semana.com/nacion/tras-20-anos-congreso-expide-ley-ordenamiento-territorial/157732-3.aspx>

Silva Lira, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL* , 85, 81-100.

Simioni, J. M. (1999). *Consensos Urbanos, Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. Bogotá: Cepal.

Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Bogotá: Taurus.

Tejedor Bielsa, J. C. (2001). *Gobierno del territorio y Estado autonómico*. Edit. Tirant lo Blanch. Valencia.

Ubieto, A., Reglá, J., Jover, J. M., & SECO, C. (1970). *Introducción a la historia de España* (Séptima edición ed.). Barcelona: Publicaciones Reunidas S.A.

Uribe Jaramillo, J. (1963). *La población indígena de Colombia en el momento de la Conquista y sus transformaciones posteriores*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Uribe Vargas, D. (1977). *Las constituciones de Colombia* (Vol. I). Madrid: Ediciones Cultura Hispana.

Uribe Vargas, D. (1977). *Las constituciones de Colombia* (Vol. II). Madrid: Ediciones Cultura Hispana.

Vandelli, Luciano et, al. (1991). *La provincia en el sistema constitucional. La provincia italiana en el contexto Europeo. Orígenes, evolución, perspectivas*. Edit. Civitas. Diputación de Barcelona. Madrid.

Venacio, L. (2007). *Globalización, desarrollo local y sociedad civil. El partenariado transnacional como base para la internacionalización del desarrollo local*. Edición electrónica gratuita: www.eumed.net/libros/2007a/221/.

Vidal Perdomo J. (1981). *Descentralización? Regionalismo? Federalismo?* Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Zafra Roldán, G. (1991). *Ponencia General sobre los Departamentos*, Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.

Jurisprudencia

1. Corte Constitucional - Sentencia C-1258 de 2001
2. Corte Constitucional – Sentencia C-579 de 2001
3. Corte Constitucional - Sentencia C- 497 de 1994
4. Corte Constitucional - Sentencia C-520 de 94
5. Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-506/95 noviembre
6. Corte Constitucional, sentencia C-517 de 1992,
7. Corte Constitucional, sentencia C-539 de 1995
8. Corte Constitucional, Sentencia C-040/0