

## EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

POR HORACIO GOMEZ Y ARISTAZABAL

**SUMARIO:** 1.—Introducción histórica; 2.—Aspecto sociológico; 3.—Aspecto demográfico; 4.—Descentralización funcional; 5.—Descentralización fiscal; 6.—Ventajas y desventajas de la descentralización; 7.—Bases para una descentralización racional; 8.—El Self-governement; 9.—Defensa de la provincia; 10.—Fortalecimiento de la unidad política de la nación.

### 1.—INTRODUCCION HISTORICA

La centralización es de origen francés. Surgió con la destrucción del feudalismo y el establecimiento de la monarquía absoluta, que concentró en manos del jefe del Estado las más importantes y numerosas funciones públicas. Posteriormente la Revolución Francesa robusteció ampliamente el sistema. Napoleón estimó igualmente, que los principios de la Revolución no se afianzarían, sin un método administrativo y gubernamental en que el impulso para la acción partiendo del centro, llegase rápidamente a la periferia. "En un sólo instante —se decía— el Emperador quiere, el Prefecto comunica, las escuadras navegan, se toca a rebato, retumba el cañón y la Francia está en pie".

La descentralización es un régimen esencialmente inglés. Este país se vió en la imperiosa necesidad de hacer frente a los avances del absolutismo real, mediante instituciones democráticas, cuyo origen se remonta a la Magna Carta de Juan Sin Tierra y al Estatuto de Oxford de Enrique III. La característica del Self-governement durante el siglo XIX estriba en la participación de todos los ciudadanos en la vida local y el desenvolvimiento de una

gestión administrativa, impuesta por las nuevas urgencias públicas, que tan fecundos resultados ha dado en Inglaterra.

En Colombia desde la independencia se discutía acaloradamente sobre el tema del regionalismo y el centralismo. Don Camilo Torres defendió la autonomía de las comarcas contra la absorción unitaria. El Libertador escribió en 1815 en su carta de Jamaica: "Es muy posible que la Nueva Graciosa no convenga en el reconocimiento de un gobierno central, porque es en extremo adicta a la federación; y entonces formaría por sí sólo un estado que, si subsiste, puede ser muy dichoso por sus grandes recursos de todo género".

### 2.—ASPECTO SOCIOLOGICO

La provincia es, sociológicamente hablando, un hecho más espontáneo, vital y permanente que la ciudad, ya que ésta suele crecer por yuxtaposición. De aquí que mientras la ciudad absorbe, traga, crea el hecho del torbellino, la provincia conserva y devuelve, fija en el hombre un objetivo estable. Podríamos comprobar que, a pesar de la rutina y del estancamiento, la provincia retiene un remanente de bondad y de aptitud creadora, mientras que la ciudad, al destruir la solidaridad entre sus habitantes, desorienta y desintegra, engendra la neurastenia colectiva y agrava la virulenta lucha de clases.

Con razón anotaba Spengler: "La gran ciudad señala el término del ciclo vital de toda gran cultura. El nacimiento de la ciudad trae consigo su muerte. Los aldeanos antaño dieron vida al mercado, a la ciudad rural y la alimentaron con lo mejor de su sangre. Pero ahora la gran ciudad chupará la sangre de la aldea, insaciablemente, pidiendo hombres y más hombres, tragándoselos, hasta que al fin muera en medio de los campos des poblados". El campesino es innegablemente el hombre eterno. Su energía inextinguible, constituye el manantial que sutura y engrandece las ciudades.

### 3.—ASPECTO DEMOGRAFICO

Una provincia no nace del Estatuto político de un Estado. Su biología es más complicada. La región tiene generalmente raíces más antiguas que la nación misma. Para reivindicar un poco de autonomía de ésta, necesita precisamente existir como región. En

Francia nadie puede negar la existencia de las regiones de Provenza, Bretaña, Alsacia, Lorena. No hablemos de España donde la unidad nacional es menos sólida, ni de Italia donde es menos vieja. En España y en Italia las regiones se diferencian netamente por la tradición, el carácter, la gente y hasta la lengua.

Colombia, según la geografía física, se divide en múltiples regiones: La costa, la sabana, el valle y la montaña. Esta división no es solo física. Trasciende a toda nuestra realidad social y económica. La montaña, sociológica y económicamente tiene sus características propias. Igual ocurre con la costa, el valle y la sabana. Esas comarcas, por la inmensidad de sus extensiones y por factores topográficos, climatéricos, telúricos, físicos y sociales se subdividen en regiones perfectamente tipificadas. La diversidad de costumbres, la heterogeneidad de suelos y el alejamiento entre los centros de población, ha estimulado cohesión de varias provincias.

La naturaleza con sus divisiones geográficas, impuestas por vertientes, montañas y ríos, indica la necesidad de que el territorio se divida en secciones. Por eso se ha dicho que los estados federales se deben, especialmente, a la natural demarcación geográfica que fija su naturaleza. Geográficamente nuestra nación está hecha para una descentralización intensiva. Los habitantes del Pacífico, del Atlántico, del Amazonas y del Táchira, necesitan diferentes estilos de administración y un sentido económico y fiscal distinto. Si obstáculos montañosos y largas distancias se oponen a la rápida intercomunicación de las distintas regiones, es obvio que este hecho debe determinar núcleos de gobiernos descentralizados. No sería viable que la acción del poder llegase oportunamente hasta remotas comarcas y a través de sistemas escarpados y abruptos, para producir sus efectos de justicia y armonía dentro de grupos de poblaciones distantes, ajenas al fácil intercambio social, cultural y económico.

La organización político-administrativa de un país debe ser el reflejo exacto de su realidad geo-económica, su historia, etnología, tradiciones y topografía.

#### 4.—DESCENTRALIZACION FUNCIONAL

Ningún gobierno por centralista que haya sido, ha podido hacerle frente a la administración pública, sin acudir a la división, bien seccional, local, fiscal o funcional. Cualquier trabajo, para

que resulte eficaz necesita de la fragmentación. Y si esto se dice de las tareas humanas, con mayor razón de los estados de un vasto territorio y en donde son evidentes las diferencias físicas, étnicas, económicas y sociales.

La descentralización funcional es una necesidad imprescindible en la hora presente. El crecimiento y el desarrollo del país ha ido aumentando en tal forma, que hoy no es posible, para el funcionario central, abarcar las múltiples actividades del rodaje público. No es racional que un empleado, por eficiente que sea, pueda desempeñar con eficacia la tarea propia y la señalada naturalmente al funcionario de la provincia. El funcionario central jamás resolverá el problema regional con sus características inmediatas. Es claro que no resulta fácil adoptar soluciones adecuadas cuando se desconocen las circunstancias que rodean el asunto que pretendemos resolver.

La excesiva concentración de funciones en el gobierno central, implica graves lagunas administrativas como son las que se derivan de los viajes que tienen que hacer los funcionarios de la provincia a la capital, para resolver los asuntos más triviales. Todo en este país hay que hacerlo en Bogotá, aún minucias como: el registro de un diploma de bachillerato; el permiso para establecer un teléfono rural; el registro de una marca de fábrica; la traida de un técnico; la determinación del good will de una empresa; la reclamación de un impuesto, y el permiso a un estudiante de bachillerato que en el curso del año pretenda pasarse a otro colegio.

A Bogotá hay que pedir ciertas vacunas, ciertos servicios médico-legales, las listas de peritos evaluadores en las sucesiones, la aprobación de las liquidaciones de impuestos en las mortuorias. Finalmente hay que esperar pacientemente que la capital del país, conceda ciertas licencias, resuelva cuestiones de aguas, baldíos, minas, bosques, ganadería, agricultura, personerías jurídicas, permisos para los agentes viajeros, cuestiones de transporte, control, cambios, supervigilancia sindical, asuntos relacionados con sanidad, becas, textos escolares y en fin, todo está acaparado por el estado.

“Gobierno distante no es gobierno” anotaba Uribe Uribe. Consideramos inconveniente y altamente perjudicial para el país el que todo asunto por intrascendente que sea, haya que resolverlo necesariamente en Bogotá. La nación debe aproximarse a los más

apartados sitios del territorio a prestar servicios directos y no obligar injustamente a los habitantes a un turismo costoso y negativo. Diariamente llegan a Bogotá gobernadores, alcaldes, gerentes y particulares a tratar sus negocios con el Poder Central. Muchas veces, estas embajadas que tanto cuestan a los erarios departamentales y municipales, se ven en la necesidad de acudir a amigos influyentes, para que no sólo los introduzcan ante las autoridades que deben resolver sus problemas, sino para que las influencias se ejerzan en la forma completa que requiere el efectivo y oportuno cumplimiento del deber. Y esto es lo deplorable, pues vemos que sin el influjo de personas de relievada categoría, no se logra obtener, en la mayor parte de los casos, que los empleados engreídos, cumplan imparcialmente las funciones inherentes al cargo.

La descentralización funcional busca pues, descongestionar al Gobierno de la acumulación casi apoplética de papeles, problemas y reclamos, que diariamente lo abrumba. Además, esta solución ofrece la ventaja de preparar equipos de funcionarios locales, facilitándoles así la oportunidad de que administren sus propios bienes y empresas. La congestión de funciones en el centro, le merma eficacia y ritmo ascendente al adecuado funcionamiento de los instrumentos del estado y además, le resta rapidez y eficacia a la acción gubernamental, lo que fatalmente se traduce en deficiencia y caos.

##### 5.—DESCENTRALIZACION FISCAL

Resulta imposible enfocar desde Bogotá todas las urgencias públicas. Hay que darle a los departamentos y a las regiones una amplia autonomía, ya que la uniformidad de los métodos fiscales y administrativos no es deseable sino donde hay uniformidad de condiciones económicas. Advierte el profesor Seligman, que si se autoriza a las diferentes regiones para hacer la experiencia de los métodos fiscales más apropiados a su prosperidad misma el resultado será una adaptación de la práctica fiscal al hecho económico. Son las provincias, los departamentos, los municipios los que mejor pueden calificar y resolver sus problemas.

Creemos desacertado confiar al Estado, gigante anónimo y abstracto, el cuidado de los gastos concretos que encadenan la suerte de las regiones y de los ciudadanos. La experiencia demuestra que los presupuestos mejor administrados en forma gradual son: el de la familia; el de la empresa y el del municipio. En estos ca-

sos la integración económica obedece a una necesidad vital y a un hecho espontáneo. El erario departamental, nacional y el de las entidades oficiales y semioficiales no se maneja con ese criterio ahorrativo y con ese extraordinario celo con que se acumula y se invierte el dinero en la familia, el municipio o la empresa.

Desde hace más de medio siglo las fuentes fiscales de los departamentos y de los municipios han sido las mismas. Esto es absurdo si se piensa en el cambio incesante de los núcleos humanos. Los fenómenos sociales, los problemas educacionales, la higiene y el orden público cada día asumen aspectos diferentes. Las rentas departamentales han sido invariablemente: los licores nacionales, el tabaco, el degüello de ganado mayor, el registro y la anotación. El aumento de estas rentas está subordinado al crecimiento de la población. Pertenecen a los municipios las provenientes del impuesto sobre la propiedad raíz, la participación del 10% en algunas rentas departamentales, el impuesto de industria y comercio y otras de exiguo rendimiento. Con lo anterior se plantea el problema de que los ingresos fiscales más jugosos los tiene la nación. Los grandes contribuyentes por renta y complementarios, nada aportan a las entidades a las que están más vinculados por nacimiento, residencia y sede de sus negocios y familias. La nación pues, cuenta con recursos de copioso recaudo y los aumenta cada día más con nuevos tributos y nuevas formas impositivas.

Sería de justicia que los departamentos y los municipios tuvieran participación en el producto de los impuestos sobre masa global hereditaria, asignaciones sucesorias, donaciones entre vivos y que pasara al erario nacional el impuesto por concepto de licores. Se necesita también que se conviertan en departamentales y municipales ciertos servicios públicos que hoy presta la Nación en los ramos de educación, higiene, agricultura, fomento y otros aspectos, siempre que desde luego se robustezca fiscalmente a estas entidades.

La penuria fiscal de los departamentos y los municipios los ha transformado en mendigos obligados. Los congresistas, gobernadores y alcaldes no son más que agentes pedigueños de los núcleos que representan o de los habitantes que dirigen. Nos parece antitécnica y humillante la institución del auxilio. Esta inveterada costumbre colombiana es de una irritante injusticia si se piensa en que los beneficiarios no son los más urgidos, sino los más influyentes. No entendemos cómo la Nación, que año tras año distribuye en auxilios, en forma desordenada y caprichosa, mi-

lones de pesos, no hace esa distribución en forma más equitativa. Un sistema podría consistir en apropiarles a los municipios sumas de dinero, mediante un plan de rentas permanentes, ajustados a la técnica, a la justicia distributiva, a los postulados de una buena administración.

#### 6.—VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

Los tratadistas de Derecho Público no se han puesto de acuerdo en forma unánime sobre las ventajas o desventajas de la descentralización administrativa. Los dos sistemas cuentan con poderosos defensores. A pesar de ésto, nadie niega que los argumentos que se aducen a favor de la descentralización son más vigorosos y persuasivos.

Resumiremos las ventajas de la descentralización así: a) La descentralización permite la solución rápida de los asuntos administrativos evitando la tramitación lenta que significa someter cada asunto al Poder Central; b) En materia de reglamentación resulta más apropiada a las necesidades, recursos y conveniencias de cada región, cuando proviene de organismos regionales o locales; c) Los intereses locales son mejor atendidos por las personas de la misma localidad que viven en élla y que en élla tienen sus particulares intereses; d) La administración de los intereses locales, por funcionarios de elección, estimula a los ciudadanos a cuidar de los asuntos de su localidad y contribuye a la educación política de éstos, interesándolos por la cosa pública; e) Los organismos locales o regionales sirven ordinariamente, como preparación política para los que aspiran a un mandato legislativo, pues, en la vida regional y comunal conocen los problemas administrativos y las necesidades de la región a cuya representación aspiran; y f) Es más fácil gobernar un pequeño núcleo humano, que un vasto y heterogéneo conglomerado social.

Las ventajas de la centralización son las siguientes: a) Donde existe la centralización política, la centralización administrativa es una consecuencia necesaria para el juego armónico de todos los órganos del Estado; b) La centralización administrativa permite el desarrollo de un criterio uniforme, haciendo más imparcial la tarea administrativa; c) La capacidad de los funcionarios del Estado para brindar los servicios es más experimentada; y d) Las implicaciones de la vida moderna exigen gobierno centralizado en algunos aspectos como la radiodifusión, las comunicaciones aéreas, el tránsito, las importaciones y exportaciones.

También se dice que la descentralización excesiva conduce a los compadrazgos y cacicazgos municipales, que impiden la debida percepción de los impuestos o que los ponen a servir los intereses particulares, a la fronda burocrática y a otras cosas de esta laya. Estos pequeños inconvenientes de la descentralización son fácilmente obviados mediante organismos de control administrativo. Además la centralización sí ha conducido a pecados no sólo imperdonables, sino francamente incorregibles.

El régimen de autonomía local responde a un sentimiento político innato en cada región o comuna, cual es el de que los mismos que tienen en ella sus intereses, su residencia o el centro de sus actividades, tengan, también, la administración de los intereses regionales o locales. Puede afirmarse categóricamente, que esta aspiración no es otra cosa que una prolongación de aquella otra, que en un campo más vasto dio vida al principio de la nacionalidad, la cual a su turno está formada por individuos de un mismo origen, lengua, tradición e intereses.

#### 7.—BASES PARA UNA DESCENTRALIZACION EFICAZ

¿Cuáles serían las bases para una descentralización en Colombia?... Necesariamente dos deben ser las bases para una descentralización perdurable y eficiente: a) El fortalecimiento de los fiscos seccionales, dentro de una prudente redistribución de rentas, y b) Una intensiva desconcentración funcional.

La desconcentración funcional evitará forzosamente que el Gobierno Central invada la zona administrativa de las secciones. Se garantizará además el libre desenvolvimiento regional; las iniciativas privadas podrán realizarse rápidamente y todos los habitantes tendrán autoridades próximas para arreglar sus problemas.

La descentralización en Colombia debe llegar rasta donde lo permitan todos los servicios públicos. Como se vió al hablar de la "Descentralización Funcional", es absurdo que para la gestión más fútil haya necesidad imperiosa de venir a Bogotá. Un Secretario de Educación de cualquier departamento o metrópoli puede autenticar la firma de un diploma de bachiller o profesional. Igual cosa afirmamos de las licencias, cuestiones de aguas, forestales, etc. Un Gobernador, Secretario o Alcalde puede perfectamente autenticar un Diario Oficial. El Gobernador o los Jefes de las dependencias administrativas nacionales que funcionan en los departamentos podrían también conocer de las peticiones, recla-



maciones y recursos que se presentaren en los asuntos administrativos.

### 8.—EL SELF GOVERNEMENT

La lucha entre el poder central y la tendencia natural de las secciones a gobernarse con plena autonomía, ha sido siempre, a través de todos los tiempos, un problema de compleja solución. Ni siquiera en los países demasiado pequeños, en donde la absorción centralista es más fácil de imponer sobre la periferia, se ha podido lograr que los núcleos de la población seccional se resignen a depender en un todo del centro. Parece que siempre ha sido norma invariable, en el armonioso desarrollo de los pueblos, el hecho de considerar que cada región debe darse su propio y autónomo gobierno, y obtener así, mediante esta independencia, la conquista de su vida propia, vigorosa, ágil, progresista, y, sobre todo, fundada en la auténtica personalidad de sus gentes. Rudolf Rocker, hace las siguientes afirmaciones sobre la civilización griega: "Fue la descentralización política, el desmenuzamiento interno de Grecia en centenares de pequeñas comunidades, lo que impidió toda uniformidad y lo que estimuló continuamente el espíritu a cosas nuevas. Toda gran institución política conduce ineludiblemente a una rigidez de la vida cultural y sofoca aquella fecunda emulación entre las comunas diversas, tan características de la vida total de las ciudades griegas".

Lo anterior es más claro cuando se trata de países extensos como el nuestro. No puede el poder central llegar a remotas distancias con la rapidez y eficacia que reclaman los tiempos modernos. De otra parte, las gentes de provincia viven padeciendo el humillante complejo de inferioridad que les crea el reiterado e injusto regateo de los poderes centrales acerca de sus capacidades para regir sus propios destinos y administrar sus propios bienes. De la presunta falta de idoneidad para el buen desempeño de los cargos públicos y el acertado manejo de los negocios departamentales y municipales, se ha hecho uso y abuso, por parte del centralismo, para negarles, a los gobiernos seccionales, las facultades que han menester para su correcto desenvolvimiento.

Hay quienes son partidarios de la eliminación de los departamentos y del fortalecimiento de los municipios. Creemos impracticable esta fórmula por 4 razones: a) Al acabar con los departamentos se crearía un nuevo ministerio que sería el encargado de nombrar todos los alcaldes del país. La simple sustitución de los

16 gobernadores por un ministro con sede en Bogotá, nos indica la gravedad de la solución; b) No se puede negar la existencia de la región desde el punto de vista sociológico, económico y social. Esta realidad demográfica tiene que reflejarse en una organización político-administrativa; c) Ciertas obras de envergadura y de inculcable importancia regional como sería la construcción de sistemas de vías de comunicación, electrificación, etc., deben ser afrontadas mancomunadamente por los municipios que habrán de beneficiarse con tales obras; y d) Los departamentos en Colombia han cumplido una función histórica de perdurable incidencia sentimental en todos los núcleos seccionales y no estarían dispuestos a permitir que se borrarán del mapa, así sea políticamente, sus departamentos.

### 9.—DEFENSA DE LA PROVINCIA

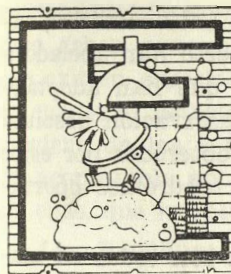
Desde los tiempos de la colonia, lejos de las ciudades, millones de colombianos, en el trabajo oscuro de los campos, han venido construyendo la grandeza nacional. Si se olvida esa humilde, pero múltiple actividad, no podremos entender nunca las inesperadas renovaciones de nuestra vida civil. La verdad profunda es que la riqueza, la entraña de la nación, está en los campos; tenemos una república esencialmente agrícola. Todas nuestras orientaciones legales y constitucionales deben estar calculadas sobre este hecho inevitable.

La provincia da a la patria, a la industria, a las letras, a las profesiones, los más destacados valores. Pero nada recibe a cambio de éllo. Bastaría saber que esa multitud de obreros que se esclavizan en las fábricas, y se llenan de anemia son de la provincia. Los estudiantes que descuellan en las universidades y facultades, son en gran parte de la provincia. Muchos hombres que brillan en las letras, el arte o la ciencia por su talento son de la provincia. Todo, en el fondo, nos viene por aluvión y por cauces indestructibles, de la provincia olvidada, que sólo parece tener entrañas y paciencia. Entrañas para producir y paciencia para esperar. Defendamos con fervor y denuedo a la remota aldea que se arrebaña al pie de la capilla. Las ciudades al fin y a la postre, con la polarización de los capitales privados y el desarrollo de las industrias, tienen lo suficiente para resolver sus problemas, puesto que el mismo progreso alcanzado va creando nuevas necesidades de ampliación que son fácilmente evaluadas por el interés individual o asociado.

## 10.—FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD POLITICA

Afirmaba José Carlos Mariátegui en sus "Siete Ensayos de interpretación de la realidad Peruana" que "el fin histórico de una descentralización no es secesionista sino, por el contrario, unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva".

La progresiva absorción fiscal y administrativa que el Estado, tanto en lo nacional como en lo departamental ejerce sobre la provincia, debilita cada día más la unidad del país. La forma inequitativa y caprichosa con que se distribuye el presupuesto, estimula vivamente a las comarcas a su autonomía política. La creación de las nuevas entidades administrativas colombianas ha probado hasta la evidencia lo benéfico que es para el país. Córdoba y Caldas no serían lo que hoy representan social y económicamente, sino se hubieran separado de Bolívar y Antioquia. La provincia es la nación misma y si ésta se supera vigorosamente, la única beneficiaria es la república. Entre más se equilibre el progreso de las apartadas comarcas, más fuerte será la cohesión política del país. Terminamos este estudio con las palabras dirigidas por Miguel Antonio Caro al Congreso de 1897: "Unidad política y legislativa, con todo lo que concurre a dar fuerza, honor y respetabilidad a la nación reconstruída, y asegurar la paz y el bienestar común, su progreso económico, sin detrimento alguno de la autonomía fiscal de las secciones".



# ECONOMIA

## PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA DEL PETROLEO EN LA AMERICA LATINA Y ESPECIALMENTE EN COLOMBIA (\*)

POR ALBERTO REVOLLO BRAVO

Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

He querido dejar consignadas en esta conferencia mis impresiones adquiridas a través de los años de estudio sobre la legislación petrolera, de cátedra universitaria y de experiencia en el ramo.

### PROBLEMAS LATINOAMERICANOS

Para comenzar a fondo sobre los temas de la misma, y siguiendo su orden, voy a hacer primeramente un somero estudio de la situación de los países latinoamericanos con respecto a la industria del petróleo.

El petróleo es la fuente de energía más importante con que cuenta el hombre. Si bien es cierto que la energía nuclear puede superarlo en el futuro, la realidad es la de que en la hora, presente el imperio del petróleo subsiste, y el día en que la energía atómica pueda ser utilizada industrialmente podemos estar seguros de que no logrará desplazar al oro negro, así como éste no desplazó al carbón. Sería una fuente más, pero no la única.

Todos los países en mayor o menor grado se han interesado en desarrollar la industria del petróleo en su territorio. Unos lo han conseguido con sus recursos de capital propios y otros a través de

(\*) Texto de la Conferencia dictada en el Aula Máxima del Colegio Mayor del Rosario en el mes de agosto de 1959.