

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO
Abogado. Profesor Universitario y
Catedrático de la ESAP. Secretario
del Consejo de Ministros.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Quien habla de descentralización lo está haciendo acerca de las relaciones que unen la administración central y la administración local.

Es la descentralización, a mi parecer, uno de los temas de mayor actualidad y respecto del cual es más sensible la opinión pública nacional. Lo mismo se le dedican ensayos por parte de los especialistas en la materia que debates en la televisión. Por eso no me ha sorprendido el que en un 'Simposio sobre el Desarrollo y la Administración en Caldas' se le hubiera incluido, aunque sí mucho el que se me seleccionara para exponerlo, pues no ostento al respecto título distinto de mi propia buena voluntad.

Como reacción a los excesos del Federalismo, que tuvo su apogeo bajo la Constitución del 63 en que cada Estado se manejaba prácticamente como una república independiente, pasamos al centralismo de la Constitución de 1886, no obstante la divisa que la inspiró en cuanto a la descentralización administrativa. Y, no podía ser de otra manera si como nos lo cuenta el más eminente de sus biógrafos, el doctor Indalecio Liévano Aguirre: "Nuñez fué en el 86 un abanderado de la centralización administrativa, a pesar de que en escritos anteriores se había mostrado partidario de su descentralización, pero para él, tal actitud no era un fin, sino un medio que empleaba para lograr determinados efectos: quería centralizar la administración por algún tiempo para quitar a las entidades, ayer Estados, y hoy departamentos, su poder subversivo y disolvente, para destruir los regionalismos y preparar así el camino a la verdadera reforma, a la Autonomía Municipal".

Autonomía municipal que era la verdadera aspiración de Nuñez y a la cual quería abrirle paso según nos lo demuestra su interpretación de la Carta del 86. "Esta Constitución en cuanto de un acto de esta especie depende... establece la unidad política sin menoscabo de la descentralización municipal y deja abierto el camino de las reformas".

La descentralización no es otra cosa que la autoadministración, por parte de las entidades territoriales, de sus propios negocios de acuerdo con las prescripciones de la Ley. Es por ello que tiene razón Laubadére cuando dice que "desde el punto de vista político, la descentralización es una institución liberal. Ella busca promover y garantizar el ejercicio de las libertades locales... Más específicamente, la descentralización territorial se liga a esta forma del liberalismo político que es el sistema democrático. El principio democrático encuentra su realización a la vez sobre el plan gubernamental en la elección de los gobernantes del país y sobre el plan administrativo en las elecciones de las autoridades locales; la descentralización se presenta así como la democracia aplicada a la administración".

En cuanto se refiere a los funcionarios que están a la cabeza de esas circunscripciones territoriales, sus funciones las desempeñan en virtud de que son los titulares de esa competencia. Es lo que, precisamente, al lado de la eventual elección de las autoridades administrativas, distingue esta figura jurídica de la desconcentración la cual se enmarca dentro de la centralización administrativa y consiste en delegar en los representantes locales de la Rama Ejecutiva del Poder Público, ciertas funciones o atribuciones, a fin de descongestionarla. Es evidentemente una figura

útil porque les permite a estos funcionarios resolver sobre determinados problemas en el sitio mismo donde se presentan.

La descentralización es, desde luego igualmente, cosa distinta del Federalismo. El Federalismo se caracteriza por una autonomía basada en la "existencia de órganos propios", destinados a cumplir las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, y en la "posesión de competencias exclusivas" tal como lo consagraba el artículo 16 de la Constitución de Rionegro, según el cual "Todos los asuntos de Gobierno cuya ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados". No me detengo en su análisis, pero deseo llamar la atención de ustedes acerca del siguiente aparte del mensaje del Presidente Núñez al Consejo Nacional de Delegatarios en noviembre de 1885, una vez finalizada en La Humareda la última de las tantas guerras que desangraron al país después de 1863: "El curso de los acontecimientos ha destruído el régimen constitucional, productor de permanente discordia, en que hemos agonizado más que vivido, durante un cuarto de siglo... La Constitución que ya termina su procelosa carrera declaraba inviolable la vida humana; y sin embargo, no hemos tenido una época más fértil en asesinatos y matanzas colectivas que ese período de 22 años, transcurridos desde 1863, fecha de su promulgación".

Yo creo que después de semejante experiencia histórica pretender revivir a estas alturas de la vida un experimento semejante, es creer que los Colombianos, a semejanza de los Borbones, ni olvidan ni aprenden.

¿Cuáles son las ventajas de la descentralización? Para un colombiano, la

primera de ellas es, sin duda, que logra el objetivo de darle cierta autonomía a las entidades territoriales para el manejo de sus propios asuntos sin desbaratar la Nación. Pero desde el punto de vista administrativo es colocar la decisión sobre los negocios propios en manos de las personas afectadas, porque los están viviendo, y que, por lo mismo, los conocen mejor y tienen interés y prisa en resolverlos. Pero hay otras razones. Harold Laski las señala acertadamente: "La obediencia es pocas veces creadora en un Estado altamente centralizado. Se torna mecánica e inerte; y el sentimiento de la **cooperación responsable**, que es indispensable siempre en tiempos de urgencia, no puede encontrarse cuando es necesario. En segundo lugar, la centralización **tiende a la uniformidad**; le falta el genio del tiempo y del lugar. La gran escala en sus operaciones hace que sea **difícil la experimentación** pues el costo del fracaso es generalmente demasiado alto para hacer atractiva la novedad a un administrador, cuya primera norma es la necesidad de un mínimo error. Y la centralización, finalmente, significa **incapacidad para resolver el problema del tiempo en la administración**. Entidades como un Gobierno o una asamblea legislativa solo pueden trabajar un cierto número de horas al día. En un sistema centralizado están sobrecargados por el número y la variedad de asuntos, que han **de estudiar**. De aquí se deduce que muchas cosas que exigen atención no son nunca estudiadas, y que, muy a menudo, lo que necesita ser estudiado a fondo es discutido rápidamente". Y no hablemos del lento y penoso trámite de todos los asuntos que en definitiva se traduce en graves perjuicios para el desarrollo de las localidades. Pero el peor de todos los inconvenientes es el de que la centralización conlleva, como lo hacía notar el Presidente López MI-

chelsen, la emigración de la inteligencia desde las más apartadas regiones a los lugares donde se concentra todo el poder, con el consecuente empobrecimiento para aquellas.

Evidentemente, no todo en la descentralización son ventajas, y es así como se puede correr el riesgo de que los departamentos pretendan en un momento dado anteponer sus intereses regionales a los intereses generales del país.

De acuerdo con la Constitución Nacional son entidades territoriales de la República, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y éstas.

En cada Departamento hay una Asamblea, "Corporación administrativa de elección popular".

Quizá valga la pena examinar un poco estas estructuras administrativas, pues respecto de los primeros se puede decir que a más de ser unas colectividades artificialmente delineadas, su demarcación en el caso colombiano no responde a hechos de la naturaleza y mucho menos a preocupaciones de carácter económico o social. Quizá por estar consciente de ello, la actual Constitución, siguiendo la orientación de la de 1886, establece que "Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social podrán no coincidir con la división general". Si a todo esto agregamos los escasos recursos con que la inmensa mayoría de ellos cuenta, quizá pudiéramos afirmar que no son el marco adecuado para una acción de cierta envergadura económica. Pero, además han hecho su aparición dos fenómenos inquietantes. Departamen-

tos, generalmente los más industrializados y prósperos, reclaman una participación en las rentas nacionales igual al aporte que hacen a ese fondo común a través de los impuestos. Es, desde luego, absolutamente imposible, porque iría en detrimento de todo equilibrio regional, ya que los pequeños departamentos, los que pudiéramos llamar subdesarrollados, tributan poco. Ello conduciría necesariamente a que los departamentos desarrollados fueran cada día más ricos y las secciones deprimidas cada vez más pobres. De igual modo ha hecho su aparición una nueva forma de Federalismo económico, no menos perturbadora. Su aspiración es la de que recursos naturales que los Departamentos guardan en su territorio sean explotados y procesados hasta el producto final, en el sitio donde se encuentran los yacimientos. Lo denunció vigorosamente el Presidente López en su memorable discurso de Medellín. "Yo observo con preocupación de qué manera se quiere someter a la sociedad colombiana a la dictadura de intereses egoístas, que no reparan en el daño que pueden causar. . . . Contra la opinión del sector institucionalizado del Gobierno, como son sus agencias técnicas, se pretende que los recursos naturales de cada Departamento deben ser explotados, por decisión política, obtenida con el procedimiento de los paros, en el lugar mismo en donde se generan. Es una nueva versión del Federalismo económico, como no se conoció en el siglo pasado. La roca fosfórica, el gas, el petróleo, la madera, el tabaco, el algodón, la carne, acabarían por no poder ser procesados sino en el lugar donde se producen, sin paramientos en el interés nacional ni en las conveniencias inmediatas de las regiones en donde se hallan tales recursos". Los dos fenómenos son en verdad altamente inquietantes porque revelan una cierta falta de solidaridad nacional,

al darle preeminencia a los intereses particulares sobre los generales de la Nación, como si ésta fuera algo diferente de las propias secciones territoriales que la integran.

De otro lado, en cuanto se refiere a sus órganos de dirección, encontramos que en el campo de acción, por ejemplo, de los gobernadores, es en los aspectos administrativo y económico bastante reducido, y en el político supremamente difícil, hasta el punto de que ya se habla corrientemente de "los departamentos inmanejables". Y ¿qué decir de las asambleas?. Desde luego que tienen funciones importantes. Pero lo que hoy podemos constatar en la casi totalidad de ellos, es que su labor se reduce a elegir o destituir Contralores departamentales o miembros de juntas directivas en los Institutos Descentralizados de carácter seccional. En estas condiciones probablemente no sea exagerado decir que, o no cumplen con sus funciones más importantes, o no las han ejercido con la seriedad debida. Sencillamente no se piensa en esos recintos en términos de administración, y no puede ser de otro modo porque como lo señala un político francés en estos días "no existe Asamblea donde sesionan hombres políticos sin que en ella se haga política".

Ante las insuficiencias descritas, me pregunto si no vale la pena pensar en una reforma territorial, que contemple la posibilidad de introducir el concepto de regiones con un criterio que tome en consideración los imperativos geográficos y que obedezca a principios económicos y de planeación del desarrollo. Serían organismos de carácter administrativo y técnico cuyo "rol" sería la coordinación de nuestro desarrollo económico, social y regional, pues como lo señala el plan "Para Cerrar la Brecha". "Una política de desarrollo regio-

nal es una condición necesaria para lograr una mayor eficiencia de la economía y para llevar los beneficios del desarrollo a toda la población colombiana". Correspondería -en mi concepto- mejor a las realidades nacionales y a las exigencias de la hora. No es la idea de revivir los antiguos Estados ya que dichas regiones no tendrán un carácter político sino simplemente económico y social. Se crearía de esta manera un cuadro territorial en el cual se podrían adelantar obras de progreso que beneficiaran a grandes comarcas y que hoy son imposibles por la desunión que impide el concurso de esfuerzos indispensables para la solución de necesidades comunes.

Paralelamente, se podría avanzar en el fortalecimiento de la institución municipal que, como tantas veces se ha señalado, corresponde a una verdad sociológica. Pero, desde luego, el mundo en que vivimos es demasiado complejo y el engranaje administrativo cada vez más difícil y las obras a realizar de dimensiones mayores. Como consecuencia de todo ello se hace indispensable un personal administrativo suficientemente capacitado, que no es en nuestro medio, y mucho menos en las pequeñas poblaciones, abundante. Es la razón por la que me pregunto si el centro de gravedad de una política de descentralización administrativa, acorde con las realidades de nuestro tiempo, no debería tener como centro de gravedad las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, instituciones creadas por la reforma constitucional de 1968.

"Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, -prescribe la Carta- cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la Ley po-

drá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización". En septiembre del año pasado el Gobierno del Presidente López presentó a consideración del Congreso un proyecto de Ley por la cual se dictan normas para su organización y funcionamiento, y en la cual se establece que "tendrán como finalidades principales la prestación integrada de los servicios públicos de los municipios que conforman el área metropolitana y la planeación conjunta de la región comprendida bajo su jurisdicción". Preceptúa el mismo proyecto que pueden constituirse como áreas metropolitanas aquellos municipios cuya unión den al conjunto una cierta unidad desde el punto de vista económico, físico y social, y que la población de uno de ellos no sea inferior a 250 mil habitantes. Dichas áreas serían entidades descentralizadas de derecho público, con su respectiva personería jurídica, su patrimonio independiente y su autonomía administrativa, y se encargarían, entre otras cosas, de adoptar, promover y ejecutar planes y programas de desarrollo físico y socioeconómico para el área, así como racionalizar, promover y coordinar la prestación de los servicios públicos. Estarían administradas por un Director Ejecutivo y por una Junta Metropolitana.

En cuanto a las asociaciones de municipios ellas están reglamentadas por la Ley 1ª de 1975, la cual establece que "dos o más municipios pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos". Lo mismo les está permitido limitar su objeto a un determinado servicio u obra de interés común que extenderlo a varios servicios municipales. Son, a semejanza de las áreas metropolitanas, entidades descentralizadas de derecho público con su respectiva personería jurídica y pa-

trimonio propio. La asociación de municipios tendrá también sus respectivos órganos de administración como son un Director Ejecutivo, una Junta Administradora y una Asamblea General de Socios.

Señala el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, que viene de ser puesto a consideración de las Cámaras Legislativas que "Durante los últimos años el país ha venido sufriendo un proceso de concentración de su población en unos pocos centros urbanos. La política urbana y regional, por tanto, persigue dos objetivos. El primero, una racionalización del desarrollo interno de las grandes ciudades para reducir los problemas de marginalidad y provisión de servicios y transportes y el segundo, encausar la migración hacia varios centros para lograr una mejor distribución de la población urbana, haciendo de las ciudades intermedias y pequeñas lugares más atractivos para sus habitantes".

Plenso que la revitalización de los Municipios, Instituciones de origen natural según nos lo muestra la evidencia histórica, a través de estos mecanismos de la Asociación y de las Áreas Metropolitanas, puede conducir a una gran empresa de progreso y cambio social. Sería convertir estas entidades locales en sitios amables en los cuales la calidad de la vida tendría un profundo sentido humano. De igual manera, al establecer las regiones, podríamos aspirar a una planeación económica y a un desarrollo social que tuviera en cuenta los valores culturales y psicológicos así como las particularidades de cada región.

Cuando la Constitución dice que "La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria" está condenando todos los egoísmos seccionales en beneficio de los intereses de

la Nación como un todo. Por ello, la diversidad, la autonomía y la eficiencia que debe caracterizar nuestra organización territorial, me han sugerido las anteriores consideraciones, que no son más que inquietudes expuestas a título exclusivamente personal. No pretenden ellas otra cosa que suscitar el anhelo

de una investigación más profunda. Mi aspiración sería la de que se institucionalizara la inquietud por la reforma regional y municipal, y por la descentralización administrativa, pues sería institucionalizar al mismo tiempo la preocupación por la calidad de la vida en nuestras ciudades, pueblos y veredas.

Muchas gracias,