

Liliana Estupiñán
Achury. Desequilibrios
Territoriales: Estudio
sobre la descentralización
y el ordenamiento
territorial colombiano;
Una mirada desde el nivel
intermedio de gobierno.
Bogotá, Universidad del
Rosario, 2012, 416 págs.

Por: Miguel Borja

Catedrático de la Escuela
Superior de Administración Pública.
Catedrático de la Facultad de
Derecho de la Universidad
Nacional de Colombia.
Investigador del IEPRI

Cuando ya parecía agotada la polémica sobre el ordenamiento territorial del país, pues los autores presentaban síntomas de cansancio y se dedicaron darles vueltas a los mismos problemas y perspectivas, aparece como una estrella en el firmamento de las ciencias sociales y jurídicas el libro de Liliana Estupiñán titulado: *Desequilibrios Territoriales: Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano; Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Obra renovadora de las polémicas sobre el tema y que constituye un estudio mayor que se mueve a lo largo de la historia de la organización del espacio en la república de Colombia: su reflexión abarca desde los orígenes en la Colonia hasta nuestros días. Retrospectiva documentada sobre una de las cuestiones axiales para la sociedad y el Estado y que combina los tiempos históricos delineados por Fernand Braudel: las estructuras, las coyunturas y los acontecimientos. Dicho punto de partida permite superar el diletantismo y la vacuidad de la discusión desde las perspectivas del derecho como técnica jurídica. La orientación histórica del estudio permite buscar en nuestro pasado y en el de otras naciones, las variables centrales que definen los modelos de organización territorial del Estado y su impacto sobre las estructuras sociales y la gestión de los asuntos públicos que involucran, en forma directa o indirecta, las variables de las geografías político-administrativas.

[227]

Al abordar el marco teórico, el lector se puede dar cuenta que la autora realiza un aporte que buena falta estaba haciendo en el país: investigaciones sociojurídicas y con el recurso de la ciencia política para mostrar de qué manera las naciones definen sus formaciones estatales y sus regímenes territoriales. Somete a consideración las experiencias de Francia, Portugal, Chile, Alemania e Inglaterra, con la meta de caracterizar los más significativos tipos de Estado en el escenario de Occidente: centralista, unitario, regional, federal y la experiencia inglesa conocida como 'devolution'. Realiza una historia constitucional detallada de las variedades de Estado y de sus niveles intermedios en los ámbitos espaciales nombrados. De esta manera teje hilos a lo largo de la historia constitucional del Atlántico Norte, ampliando la literatura habitual sobre la organización territorial en nuestro medio. Busca demostrar una hipótesis medular: "que el modelo unitario, cargado del enfoque centralista, ha sido la constante de la relación entre territorio y poder en Colombia". Dicha apuesta heurística le allana el camino para dilucidar la disyuntiva entre poder nacional y regional, y evidenciar que en el país la cultura política de las clases dominantes se rige por un centralismo obtuso. Esta característica de la acción gubernamental

conduce a una consecuencia nefasta para quienes desean reordenar territorialmente el país: la de la deslegitimación y el abandono del nivel intermedio de gobierno.

Colombia vive la paradoja de conformarse como una república que no parece necesitar las instancias intermedias de gobierno y administración pública, caso único en el mundo. Las clases dirigentes del orden nacional y regional exhiben un temor heredado al nivel intermedio de la organización territorial, llámese región o departamento. Parece que las regiones fueran el caldero del diablo donde se cocinan las revoluciones y los desórdenes sociales, cosmovisión heredada del principal problema de la República: la larga guerra civil que parte del año de 1812, atraviesa diversas etapas y aún subsiste.

Esta cosmovisión del temor se renueva en los albores de la centenaria Constitución de 1886, cuando el bloque hegemónico liderado por Rafael Núñez, tomó el poder a partir de un golpe de estado contundente sobre la Constitución del año de 1863, corolario de la guerra civil de 1885. En el tema de la organización territorial en 1886 se pasó en forma definitiva y clara de la confederación al estado centralista, al conservadurismo social y político, desechando así el programa del Liberalismo Radical; no obstante, los nacientes departamentos heredaron la carga negativa de ser estigmatizados como los ámbitos territoriales de las formas federales de conformación del Estado, el espacio donde el poder nacional no podía colocar con firmeza sus pies, jurisdicciones en donde se podrían desatar las furias de Marte.

[228]

La paz de 1886 era eminentemente una Pax Romana, como se comprobó durante la guerra de 1895, la de los Mil Días (1899-1902) y la larga República Conservadora. La Carta de 1886, al contrario de las otras constituciones, no fue una “Carta de Batalla”, no buscó incorporar a los vencidos; por el contrario, trató de arrojarlos para siempre del escenario del Estado. Pax Romana que llevó al mayor desmembramiento territorial del país: la pérdida de Panamá perpetrada por los Estados Unidos y sus áulicos en el Istmo. Una herida de la cual el país aún no se ha podido recuperar, pues ella marcó la tendencia andina de nuestros gobernantes, que han hecho de las costas unas periferias marginales. El mundo del Atlántico Norte por donde corre la vida económica desde el siglo XVI nos ha sido extraño a pesar de que poseemos una de las posiciones geopolíticas de la mayor importancia; pareciera que con Panamá se fueron los barcos y sus navegantes. Posteriormente, en el quinquenio de Rafael Reyes se trató de liquidar definitivamente cualquier rasgo o recuerdo del pasado federal a partir de un reordenamiento territorial que dividió a la nación en 34 departamentos, 95 provincias y un distrito capital, y que bien pronto tuvo que ser arrojado a la cesta de la basura, al igual que el régimen de Reyes.

El problema de la organización territorial quedó, por ende, sin resolver y en este mar de oscuridad las clases dirigentes del bipartidismo nadaron a sus anchas: rediseñaron la cartografía política a partir de delimitar departamentos y municipios como espacios del clientelismo. Los dirigentes políticos han convertido a los departamentos y municipios en cotos de caza de recursos públicos y en mercados electorales. Por consiguiente, el departamento es la llave maestra que mantiene la dominación tradicional que sobre el país y sus territorios ejercen unas pocas familias, portavoces de una tardía Edad Media, que de modo contumaz se oponen a que la nación se enrute hacia la modernidad. De ahí que las clases dirigentes departamentales no estén interesadas en el ejercicio de la autonomía territorial, ni en la descentralización, ni en convertirse en líderes del desarrollo social y económico; navegan en las aguas tranquilas del poder tradicional, aquel cuya legitimidad se basa en la costumbre, en lo que es porque siempre ha sido así y no puede ser de otra manera.

El papel pasivo del departamento como esfera de reproducción espacial del bipartidismo, indujo a que la nación y los municipios lo desbordaran en el entramado institucional. Con esta perspectiva, Liliana Estupiñán muestra de qué manera se otorgan amplios privilegios a la nación y al nivel local. En consecuencia, el departamento llegó a ser una entidad territorial que habría de terminar como un ‘Rey de Burlas’, un ‘Convidado de Piedra’. Distintos investigadores han señalado que el departamento continúa como uno de los muebles viejos de la geografía política del país, una entidad inocua: “Una estructura administrativa que condujo a la duplicidad de funciones y al incumplimiento de las labores de asistencia técnica a los municipios llevadas a cabo, según el plan de manera parcial y desarticulada”. (179) Uno de los centros de análisis del texto es precisamente el nivel intermedio de gobierno, el departamento. La autora enfatiza en lo sucedido con el tema en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que consagró un modelo territorial unitario levemente flexibilizado, esto es, pudo más la tradición centralista que las corrientes encaminadas a establecer formas descentralizadas y federales: “Sin duda, en la Asamblea Nacional Constituyente se reiteró el modelo territorial unitario marcadamente centralista muy a pesar de las minoritarias tendencias federalistas y regionalistas en juego”. (152) Igualmente, indica las vicisitudes que el departamento y las políticas públicas encaminadas a establecer la descentralización han tenido en el marco de los últimos 25 años, caracterizados por los esfuerzos de los gobiernos por imponer el paradigma neoliberal como horma del Estado y la economía, orientación que dio al traste con los rasgos del estado social de derecho que introdujo la escuela liberal en el mandato de Alfonso López Pumarejo entre 1934-1938, cuando se realizó el primer esfuerzo hacia la modernidad social y política.

El análisis de políticas públicas como el ajuste estructural, el control fiscal y la seguridad democrática, el agotamiento de la descentralización y el manejo de corte centralista de las competencias de las entidades territoriales, le permite a Liliana Estupiñán revelar el declive de la figura departamental como región política y administrativa. Sin embargo, la paradoja mostrada es que el departamento a pesar de su status de inferioridad en el ordenamiento territorial es el único nivel intermedio de gobierno en Colombia, pues la región no ha pasado de ser una quimera cada vez más lejana, como se puede comprobar en la recientemente aprobada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 1454 de 2011; ley que hace patente la falta de interés de gobernantes y legisladores por resolver los problemas urgentes de la República y que contribuye a aplazar las soluciones a la crisis de la disposición territorial de la nación; dilación que ahonda los problemas generados por los desequilibrios regionales, los límites arbitrarios y disfuncionales de los departamentos y municipios, el desconocimiento de las regiones, las geografías indígenas y los espacios de las comunidades negras y raizales, y los inconvenientes generados por el mundo de apariencias de la autonomía territorial y la descentralización. Con la ley 1454, otra vez las clases dirigentes echan por la borda una oportunidad para introducir modificaciones que abran campo para reformar el mapa oficial con el fin de adecuarlo a los cambios sociales y económicos del país y el contexto internacional. Las falsas élites de nuevo apostaron por el pasado, sin atreverse a enfrentar los desafíos del presente. Las consecuencias son claras: el subdesarrollo creciente de la nación y sus regiones, sujetas a los avatares de la economía internacional y a las dificultades generadas por una configuración política caduca del espacio, que no da respuesta a la necesidad de un buen uso y distribución del territorio, ni permite la gestión adecuada de los entornos geográficos, ni posibilita diseñar cartografías del poder para una auténtica democracia. En suma, es evidente la falta de una arquitectura territorial del Estado que lo vuelva contemporáneo de la modernidad y le permita asumir retos como el de la guerra y la paz, la internacionalización de la economía y la sociedad, y el desafío ecológico.

[229]

La autora denuncia el abandono de las regiones y localidades por parte de las élites gobernantes, las cuales exhiben un temor histórico a una vuelta al federalismo, y optan por impulsar a Colombia como una nación andina que gire en la bipolaridad cartográfica del poder: los centros urbanos de Bogotá y Medellín, y sus semiperiferias y periferias territoriales. Esta bipolaridad de la dominación determina lo que sucede entre cielo y tierra en la nación; traza los núcleos y las fronteras del centralismo político y administrativo: “Sin duda, la perspectiva centralista marca la institucionalidad de los siglos XIX y XX en Colombia... Pequeñas excepciones federales se vieron en el primer siglo de vida republicana, por supuesto, avasalladas por la tendencia centralista que recorrió la mayoría de los Estados latinoamericanos... Todo el siglo XX estuvo determinado por la constitución regeneradora que apenas tuvo algunas reformas que aliviaron la carga centralista del modelo y el manejo exclusivo del centro y de Bogotá acerca de todos los asuntos periféricos” (302) Las clases dirigentes llenas de pavor frente a las iniciativas políticas y sociales que no surjan de sus cerrados círculos, ahogan las iniciativas de los ámbitos regionales y locales; así, la autonomía territorial y la descentralización no pasan de ser enunciados retóricos que ayudan a sustentar y maquillar la trivialidad de la acción gubernamental y de los discursos oficiales: “Unidad, autonomía y descentralización se convirtieron en los principios territoriales del modelo colombiano, eso sí, el primero desde una perspectiva jerárquica exhibida de forma contundente en las conservadoras interpretaciones que ha hecho la Corte Constitucional y las leyes que desarrollan la inacabada tarea del constituyente en materia territorial, en todo caso, los últimos veinte años se han identificado con el término de recentralización” (304)

[230]

Con relación a la metodología seguida por Liliana Estupiñán, el texto abre vías innovadoras para la indagación sobre la organización territorial; en primer lugar, realiza un recorrido histórico por las constituciones de Colombia y algunos países del Atlántico Norte, con énfasis en el modo como se resuelven las relaciones entre Estado y territorio, con el objetivo de detallar las tendencias en el diseño de los perfiles territoriales y sus niveles intermedios de gobierno: departamentos, estados, lander, cantones, comunidades autónomas, regiones y provincias; en segunda instancia, reseña las principales orientaciones heurísticas de la discusión política sobre la conformación territorial del estado: la weberiana que busca delimitar la tipología ideal de las formas de estado, la que destaca el papel de las constituciones modelo o paradigmáticas en el tema territorial (norteamericana, española y francesa); y aquella que estudia las constituciones territoriales a partir de la tensión entre centralización y descentralización (estados federales con altos niveles de centralización y estados unitarios con grados considerables de descentralización). Asimismo, utiliza la autora el método por excelencia de las ciencias sociales, el comparativo. No se limita a equiparaciones superficiales, sino que retoma el espíritu de Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, para mostrar la manera cómo los pueblos definen sus constituciones y entramados legales de acuerdo con las características peculiares de cada medio social. Realiza importantes confrontaciones analíticas para dar cuenta de las teorías que tratan de comprender los diferentes formatos de Estado. El estudio comparado de los conceptos, bajo la dirección heurística de la sociología weberiana, se realiza al unísono con la revisión de los procesos organizadores del territorio en países como España, Portugal, Francia, Inglaterra, Chile y Colombia. Establece semejanzas y diferencias y extrae diversas lecciones sobre las tipologías estatales, los procesos de descentralización y centralización, y el papel de las unidades subnacionales. Por otro lado, utiliza herramientas propias de las ciencias sociales modernas como la entrevista a líderes políticos, gobernantes e intelectuales interesados en la discusión, y presenta un anexo legislativo en el que incluye la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su decreto reglamentario, el 3680 del 4 de octubre de 2011 del Ministerio del Interior.

El libro de Liliana Estupiñán da nuevos aires a los estudios sobre la organización territorial del país, le define otros senderos y abre perspectivas metodológicas innovadoras para su investigación. Rompe las barreras en que se gestaba la reflexión y la práctica política sobre el tema. Es una contribución importante al establecimiento de una historia de las formas jurídicas del Estado y su organización territorial en el marco de las principales sociedades que conforman el mundo de Occidente, y le da perspectivas novedosas a la indagación de la gestión pública del territorio de la nación y sus regiones.