

# LA AUTONOMÍA LOCAL/REGIONAL: UNA VÍA PARA RECONSTRUIR EL TEJIDO DE NACIÓN

AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ\*

## Introducción

La Constitución Política de 1991 fue recibida por los colombianos como una respuesta a los problemas de gobernabilidad, originados fundamentalmente por los altos índices de violencia y en la pérdida de legitimidad institucional que se agudizó durante los años ochenta. Resultaba apenas natural que la convocatoria de una Asamblea Constituyente como respuesta a semejante situación fuera objeto de interpretaciones polémicas. La propuesta iba a contrapelo de las razones expuestas por notables constitucionalistas, pero el debate llegaba hasta mucho más allá de las simples consideraciones jurídicas. Una sociedad agobiada por el peso de tantos problemas, presionaba la salida política que le había negado sistemáticamente la misma institucionalidad encerrada dentro de su propia maraña de leyes. En la base de todo ese complejo proceso subyacía la necesidad de incorporar reformas a la Constitución, pero sobre todo la necesidad de incorporar la Constitución a la vida del país.

El sustento electoral de la Constituyente resultó numéricamente inferior al otorgado más tarde al nuevo Congreso, pero la Carta del 91 fue el producto de una especie de consenso nacional, en el cual cupo una sociedad civil que encontró sintonía entre sus angustias y las respuestas consagradas constitucionalmente. De allí surgió, en forma espontánea, una esperanzadora expresión que en pocos días se generalizó entre los colombianos: 'El nuevo país'. La psicología colectiva había digerido la fórmula. No sólo en la actividad económica o en la gestión empresarial, sino en la política y en el ejercicio de la organización social resulta clave el factor psicológico para prospectar con éxito unos desarrollos hacia el futuro. Gerardo Molina dijo alguna vez que la cohesión de una sociedad sólo se mantiene si sus miembros tienen la certeza, o al menos la esperanza, de que el mañana será mejor que el presente.

El proceso no se había desatado a partir de la expresión electoral de grandes mayorías, pero se legitimó en su transparencia política y en su sintonía con las pulsaciones del país nacional. Aquella institucionalidad era, en consecuencia, un producto democrático. La ciencia política, la sociología jurídica y el derecho público saben que la democracia no es simplemente el gobierno de las mayorías porque semejante criterio vendría a convalidar todos los totalitarismos, desde el de Hitler hasta el de Stalin. Es el sistema en el cual existe un acuerdo sobre los principios esenciales del Esta-

\* Abogado de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de 'Descentralización' en el curso de Especialización en Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público. Es autor del libro *Descentralización, regionalización y autonomía local*, que aborda el tema desde una óptica fundamentalmente jurídica.

do, respaldado por un consenso más o menos amplio de la sociedad para darse unas reglas de juego en lo político, así como unas normas fundamentales en lo jurídico, y aceptar colectivamente ser gobernado por ellas. Pero, además, el moderno concepto de democracia supone el respeto a las minorías y la garantía de la tolerancia entre los distintos individuos y grupos de la comunidad, para que todos quepan en el escenario social. De alguna manera este tipo de mensaje estaba implícito en la nueva Constitución.

¿Qué pasó, entonces? Resulta dramático que al cumplirse una década aquel optimismo se haya convertido en incertidumbre, y los conflictos sociales, más graves aún que entonces, amenacen no sólo la gobernabilidad sino la estabilidad institucional, la integridad territorial y la misma viabilidad del país en el mediano plazo. La sintonía de la Asamblea Constitucional del año 91 con la sociedad civil, resultó insuficiente frente a las aspiraciones de los grupos alzados en armas que, por diversas razones, quedaron marginados del proceso que culminó con la expedición de la nueva Carta. Pero además el gobierno dilapidó aquel inmenso capital psicológico, de evidente impacto en todos los colombianos, incluyendo la insurgencia armada. El 'nuevo país' naufragó entre el pragmatismo, la indiferencia y el cinismo dirigentes, que desestimaron la importancia de las acciones políticas sobre la psicología colectiva y neutralizaron la disposición cívica que se había despertado entre los ciudadanos. Por otra parte la ac-

*•La sintonía de la Asamblea Constitucional del año 91 con la sociedad civil, resultó insuficiente frente a las aspiraciones de los grupos alzados en armas que, por diversas razones, quedaron marginados del proceso que culminó con la expedición de la nueva Carta. Pero además el gobierno dilapidó aquel inmenso capital psicológico, de evidente impacto en todos los colombianos, incluyendo la insurgencia armada•*

ción de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de influyentes organizaciones sociales y de empresa, no contribuyó a formar un clima propicio para atraer más voluntades al proceso. Se desperdició todo ese capital político y psicológico.

Colombia es un país en el que se desconoce el ejercicio de un pacto social. "Se han dado pactos políticos para enfrentar coyunturas de fuerza... restringidos a las cúpulas de los partidos tradicionales... Pero la concertación y el pacto entre la sociedad civil y el Estado, son prácticas desconocidas por los actores sociales"<sup>1</sup>. Si la Carta del 91 fue, al menos, un atisbo de pacto, sus desarrollos nos pusieron "en presencia de unas normas constitucionales generosas, aplicadas por leyes estatutarias restrictivas"<sup>2</sup>.

Era necesario un liderazgo democrático permanente, capaz de movilizar voluntades y resortes colectivos en función del nuevo proyecto de país. No hablo de un liderazgo para la revolución, sino de un liderazgo para el consenso. Por supuesto, ni el gobierno, ni los partidos, ni las regiones fueron capaces de asumirlo.

1. Consuelo Corredor Martínez, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, 1992, p. 335.
2. Mauricio García Villegas, et al. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*, Bogotá, Fescol, 1997, p. 40.

## Violencia y ruptura de la legitimidad

Dice Antonio García que uno de los grandes e invisibles dramas de la América Latina consistió en que sus nuevas clases —las aparecidas con posterioridad a las guerras de independencia— hubiesen anulado su capacidad de creación y de interpretación del complejo, confuso y desequilibrado mundo al que pertenecían. Nuestros países adhirieron a la filosofía del liberalismo como si se tratara de un esquema de principios mágicos en condiciones de asegurar la felicidad social. Pero “la realidad histórica no puede ser vista y juzgada desde una tan simple perspectiva. De una parte es indispensable diferenciar las grandes formas históricas de liberalismo... De otra parte, es fundamental diferenciar el rol que el liberalismo desempeñó en Europa —en relación con las naciones, la economía y la cultura del hombre europeo— y el que cumplió en una América Latina cuyas guerras de independencia no constituyeron el preludio de una revolución nacional. Debe también diferenciarse el fenómeno de alienación de las nuevas clases a la nueva estructura de dominación mundial, de la superposición de planes ideológicos que han sido característica de los patriciados en la sociedad tradicional de América Latina. Esa superposición consiste en que, adaptándose unas formas de liberalismo en el plano de las Constituciones o de las ideas abstractas, en la práctica social no funcionan sino las antiguas normas ideológicas de la estructura colonial. Sin una justa comprensión de este fenómeno de superposición de ideologías no podrá comprenderse la ambivalencia ideológica de las clases dominantes y el profundo contraste

*“Mientras el liberalismo europeo —inglés, francés, alemán—, no era sólo un sistema de ideas sino el producto de una experiencia histórica, el nuestro fue apenas el resultado de una adhesión acrítica sin anclaje en la historia ni en la cultura de los pueblos latinoamericanos”*

entre los programas de los partidos y su conducta, entre el sistema normativo de las Constituciones y su praxis social”<sup>3</sup>. En otras palabras, mientras el liberalismo europeo —inglés, francés, alemán—, no era sólo un sistema de ideas sino el producto de una experiencia histórica, el nuestro fue apenas el resultado de una adhesión acrítica sin anclaje en la historia ni en la cultura de los pueblos latinoamericanos.

Colombia ingresó a la vida independiente de la mano de unas potencias europeas con las cuales carecía de todo vínculo, adhirió a sus reglas y por esa vía terminó pensando por ajena razón. Como anota el escritor William Ospina, Colombia creció con su centro de gravedad situado afuera y allí reside buena parte de sus tragedias. Hemos aprobado textos constitucionales, pero no hemos podido consolidar un Estado constitucional. Hemos promulgado leyes pero no hemos construido cabalmente un Estado de derecho. Hemos formado un conglomerado pero no una comunidad. A veces parece que el país no hubiera aprendido lección alguna con la independencia. El Libertador fue, tal vez, el único líder de su tiempo que tuvo preocupaciones por el tema de la identidad. Al final de sus días les formuló un abierto reclamo a las potencias europeas que seguían vendiéndonos sus recetas de liberalismo: “Déjenos vivir nuestra propia Edad Media”. En aquel escenario de contradicciones

3. Antonio García, *La estructura del atraso en América Latina*. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1969, p. 62.

los caudillos tuvieron mayor legitimidad que las recién nacidas instituciones, pero desaparecida la autoridad de Bolívar el debate de los asuntos públicos no quedó controlado tanto por unas normas como por unas espadas. Entonces la guerra se convirtió en "la manera de hacer la política por otros medios".

Durante el siglo XX Colombia se caracteriza por la paradoja de ser un país de larga tradición en materia de gobiernos civiles, y al mismo tiempo un escenario de prolongados períodos y altos niveles de violencia política. Sin embargo en él coexisten otras modalidades derivadas del narcotráfico, de la delincuencia común y de la "violencia social" que se están "superponiendo en forma tal, que su agudización se proyecta en la perspectiva, no de una eventual crisis insurreccional, sino de una anarquización generalizada de la vida social y política del país"<sup>4</sup>. Probablemente esta situación, diagnosticada hace más de una década, no encontró respuesta clara en la nueva Constitución, pero sobre todo no la encontró en la acción de los gobiernos posteriores. Aquella es un marco que establece reglas de juego, pero son los gobiernos los que deciden el sentido de una acción política que consulte más los valores que los intereses. No supieron aplicar la medicina social a una comunidad dispuesta, que actuaba con renovada fe en las reglas de juego, pero que, además de los simples estatutos normativos, necesitaba "gerencia estratégica" y liderazgos para el consenso.

El deterioro del esquema de convivencia se agudizó debido a la desvalorización de las relaciones entre la institucionalidad y los ciudadanos, que afectó no

solamente el escenario de lo público sino otras relaciones mucho más próximas a la existencia diaria de los hombres del común. El país sufre una contradicción evidente, sobre todo a los ojos de los jóvenes, entre los contenidos éticos de la educación que reciben y las situaciones que los involucran en la vida cotidiana: La dicotomía entre el discurso y la conducta. El estudiante que reclama honestidad pero no la ejerce, el padre maestro que enseña reglas que no cumple, el padre de familia que impone unas conductas y practica otras contrarias. Por ahí pasan también el conflicto social y el proceso de deslegitimación de las instituciones, que se agravan en esta ola de violencia rural y urbana, cuya impronta en la vida de las nuevas generaciones puede tener unos desarrollos impredecibles.

Al iniciarse el siglo XXI la violencia invade todo el organismo de la sociedad colombiana. Como dice Gutiérrez Sanín "si algo parece tener futuro en Colombia es la violencia. Incluso metas relativamente modestas (como volver a la tasa de homicidios moderadamente alta de la década de los setenta) parecen casi imposibles de alcanzar"<sup>5</sup>. En su juicioso trabajo, dicho autor expone diversas razones, de las cuales considero oportuno sintetizar las siguientes:

1. Los protagonistas del conflicto político se han multiplicado y degradado simultáneamente. Las Fuerzas Armadas, las guerrillas, las milicias, los cuerpos pretorianos del narcotráfico, los paramilitares, se reproducen o copian las prácticas militares, la socio-técnica del manejo de la población, y terminan encontrando más rentable aterrorizar a los civiles que enfrentarse entre sí. Semejantes conductas se van vol-

4. Comisión de Estudios sobre la Violencia, Gonzalo Sánchez, coordinador, "Colombia: Violencia y democracia", Informe presentado al Ministerio de Gobierno, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987, p. 43.

5. Francisco Gutiérrez Sanín, "Siete proto-tesis sobre el futuro de la violencia", en *¿Para dónde va Colombia?*, compilación, análisis de Hernando Gómez Buendía, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Colciencias, 1999, p. 170.

viendo costumbre y en esa medida producen como efecto un impacto deletéreo, perverso, enorme sobre lo que nos queda de Estado de derecho.

2. La violencia común es mucho mayor que la política, lo cual ha afectado la administración de justicia y elevado las tasas de impunidad hasta el punto de que hemos desvalorizado las barreras que sirven para la prevención de los delitos.

3. Finalmente la violencia deteriora la vida pública, deterioro que a su vez es factor adicional de violencia. En medio de un precario espacio de lo público es muy difícil adoptar reglas de juego a cuyo amparo puedan construirse escenarios en que quepamos todos. Al desaparecer la esperanza generada por la Constitución del 91 ha surgido incertidumbre y apenas queda en claro la necesidad de embarcarse en una maniobra pedagógica de gran escala para minimizar las expectativas.

En ese contexto apenas quedó lugar para una institucionalidad puramente formal, donde apenas sí funciona el Estado de derecho. En medio de una limitada capacidad de maniobra, la agenda internacional sobre narcotráfico y derechos humanos compromete también las prioridades de Colombia. La naturaleza del conflicto interno exige "meterle más país" a las decisiones políticas e impone persistir en el proceso de paz con la insurgencia armada, incorporando grandes dosis de imaginación. Es preciso relegitimar la política y aclimatar reformas democráticas en medio de este escenario de violencia, si se quiere impedir la completa anarquización de la vida social.

### Gobernabilidad y autonomía regional

En la década de los ochenta la vieja figura de la descentralización reapareció con inusitada fuerza. Sin ser extraña a la historia política y constitucional de Co-

lombia, en esa década cobró una dinámica que habría de desbordar sus tradicionales características administrativas. Es más, frente a algunos desarrollos del tema se identificaron diversos y disímiles sectores de opinión. Fuerzas políticas progresistas encontraron puntos de coincidencia con sectores conservadores e inclusive con organismos internacionales claramente percibidos como expresión de las políticas dominantes del centro sobre la periferia. El Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, concluyó más de una vez en la necesidad de promover nuevas formas de descentralización para mejorar las condiciones democráticas de Latinoamérica y modernizar su organización institucional<sup>6</sup>. Lejos de ser sospechoso, el fenómeno descubre potencialidades cohesionadoras —y quizás por eso mismo, también emancipadoras— implícitas en la descentralización.

Los colombianos coinciden en que el Acto Legislativo No. 1 de 1986, aprobatorio de la elección popular de alcaldes, dio un gran paso de la descentralización administrativa hacia la descentralización política, que se consolidó un lustro más tarde con la elección popular de gobernadores. La Carta incorporó un nuevo elemento básico para la organización del régimen político-territorial: la autonomía. Dentro de una interpretación sistemática resulta claro que la Constitución del 91 no sólo quiso ampliar los alcances de la descentralización administrativa, sino darle un contenido material al concepto de autonomía. La Asamblea Constituyente había debatido el tema alrededor de cinco ideas fundamentales:

#### 1. La autonomía de las entidades territoriales

---

6. Las deliberaciones del Banco, realizadas en 1997 en París, tuvieron como eje el tema de las relaciones entre democracia y descentralización fiscal.

2. La profundización de la descentralización

3. El fortalecimiento económico de los entes territoriales

4. La consagración del municipio como eje fundamental del Estado

5. La democracia participativa

Estas cinco ideas rectoras sustentaron el debate y se convirtieron en la filosofía del nuevo ordenamiento territorial colombiano. La Constituyente se inspiró en la idea de darle a la descentralización un contenido autonómico y en aplicar el concepto de autonomía al funcionamiento de la organización interna del Estado. Dicha autonomía, como grado máximo de la descentralización, dentro del esquema del Estado unitario, planteó fórmulas que incluyeron los aspectos político, fiscal y administrativo como un todo integrado a la vida de las entidades territoriales colombianas<sup>7</sup>.

De hecho la Constitución abrió un escenario desde el cual puede pensarse en un proceso que mire hacia un país con formas de autonomía regional, un poco a la manera del Estado italiano o del Estado español, pero con variantes inspiradas en los desarrollos

7. Ver Gaceta Constitucional, número 120, agosto 21 de 1991. En la Asamblea sobresalieron los criterios de los constituyentes Jaime Castro y Orlando Fals Borda. Sobre el tema existe amplia información bibliográfica y documental post constituyente, producto del trabajo académico de los especialistas, y de los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

*• La Constitución abrió un escenario desde el cual puede pensarse en un proceso que mire hacia un país con formas de autonomía regional, un poco a la manera del Estado italiano o del Estado español, pero con variantes inspiradas en los desarrollos del derecho francés. Por eso se consagra la figura de la región administrativa y de planificación*

del derecho francés. Por eso se consagra la figura de la región administrativa y de planificación. Sin embargo, si el proceso se realiza en los términos en que ha quedado planteado teóricamente en las disposiciones constitucionales, el concepto de autonomía habrá sustituido al de descentralización en el art. 1º y adquirirá pleno valor en el 25<sup>º</sup> y el país se habrá reconstituido dentro de un tercer modelo de organización territorial<sup>8</sup>.

Ciertamente los textos constitucionales resultaron ambiguos y a veces contradictorios. Pero la Carta es expresa en la consagración del principio de autonomía y se aproxima al ras-

go sociológico que ha hecho de Colombia un país de regiones. Allí se encuentran elementos que pueden servir de materia prima en el proceso –político, económico y social– que ahora se impone de reconstruir el tejido social. En otras palabras, el ámbito de lo local/regional se convirtió en un espacio de convocatoria que atrae la simpatía de sectores diversos y los aproxima en función de un hilo conductor de la historia nacional. En esa medida puede ser la mejor opción para recuperar gobernabilidad, es decir capacidad política de imponer las decisiones dentro del marco de la democracia, y administrar los conflictos dentro del marco del Estado de derecho. Aquel espacio guarda un potencial que el país está desperdiciando. De

8. Jaime Vidal Perdomo, *Derecho administrativo*, décima edición, Bogotá, 1994, p. 34.

trás de la descentralización y de su tránsito hacia la autonomía regional, puede estar la formulación de una estrategia de transformación institucional, capaz de construir nuevos elementos de gobernabilidad y de incorporar a la cultura de los colombianos factores más sólidos de identidad nacional.

### Lo local/regional y el tejido de nación

En 1978 España, cuya influencia en el derecho constitucional colombiano es evidente, aprobó su Constitución para la democracia, con la recuperación de la autonomía municipal y el diseño del Estado regional o autonómico. Voluntad política similar se expresó en nuestra Asamblea Constituyente, la cual, en cierta manera, encontró en el contenido autonómico de la descentralización una estrategia de desarrollo que podía convertirse en una estrategia de transformación institucional.

Sin embargo, con el aparatoso naufragio del "nuevo país" desaparecieron los factores de tipo psicológico y político que propiciaban la democratización de las costumbres y el interés colectivo por experimentar las nuevas figuras institucionales. La pedagogía constitucional y los desarrollos más democratizadores de la Carta dejaron de ser prioritarios, mientras la reforma de los partidos y otras reformas políticas fueron neutralizadas con la complicidad o la indiferencia de los gobiernos posteriores. La falta de "gerencia estratégica" en todos los niveles del Estado, hizo de la transferencia

de recursos un mecanismo insuficiente para redistribuir el ingreso y mejorar la calidad de vida, y de los instrumentos de participación normas que, en buena medida, se quedaron escritas. Pero además la ausencia de una política territorial que viera en el territorio, más que un elemento teórico del Estado, un espacio espiritual común, dejó que aquél se fuera perdiendo en medio de la desatención oficial, del avance del narcotráfico y la violencia, de la marginalización de vastas zonas alejadas de los centros urbanos y de sus habitantes, del abandono de la ruralidad.

Las relaciones entre descentralización o autonomía y gobernabilidad no son lineales, pero un sector público local que logre capturar el interés ciudadano por vincularse a las decisiones colectivas puede hacer fluir aquellas relaciones de manera deseable. Claro, esas posibilidades desaparecen si los beneficios de la descentralización no circulan por el organismo social

de los entes territoriales, si los recursos se quedan enredados en la burocracia o en las elites políticas locales, es decir, si los vicios de la política tradicional se reproducen en la acción autónoma de dichas entidades territoriales. Para imprimirles una dinámica de naturaleza democrática es necesario propiciar la participación social y las formas de control ciudadano.

Es en el espacio local/regional donde primero hay que rescatar el espíritu de la Carta del 91. El municipio, como punto cabal de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, es la realidad más inmediata para encon-

*“Detrás de la descentralización y de su tránsito hacia la autonomía regional, puede estar la formulación de una estrategia de transformación institucional, capaz de construir nuevos elementos de gobernabilidad y de incorporar a la cultura de los colombianos factores más sólidos de identidad nacional”*

nar identidad colectiva, sobre todo en un país como el nuestro, en el cual no abundan los factores de identidad nacional. El municipio acerca el Estado con el ciudadano y puede ofrecer respuestas concretas a la crisis que afecta el principio de la representación. En las diferencias regionales podemos encontrar elementos que nos permitan integrar una nación, que sea a la vez más unida y más diversa. Alguien ha dicho que la diferencia entre la ortopedia totalitaria y la concurrencia democrática es que a los totalitarios les basta un dogma para sentirse unidos, mientras que los demócratas, cuanto más demócratas son, más diferentes aprenden a considerarse. Dentro de ese marco la visión local/regional del desarrollo político conlleva un hondo sentido democrático y quizás sea la única opción para relegitimar las instituciones sociales y recuperar—de abajo hacia arriba—no sólo la gobernabilidad del país sino el mismo tejido de la nación.

¿Cómo lograrlo? No sólo es preciso recuperar la dinámica del proceso descentralizador sino evitar que la desinstitucionalización se desborde en anarquía inmanejable o provoque reacciones autoritarias para controlar la situación por la fuerza. Las normas constitucionales vigentes van desde la consagración de la autonomía de las entidades territoriales hasta el examen periódico de los límites internos de la República. Reconocen la diversidad, permiten debatir las posibilidades de una nueva geografía política en Colombia y formular un ordenamiento territorial coherente con la realidad del país. El espíritu de la Carta del 91 proyecta en forma evidente la necesidad de manejar nuevos criterios frente al tema geopolítico, y su articulado trae disposiciones que establecen la intervención de las comunidades en la determinación del ordenamiento territorial. No sólo la Constitución Política sino algunas leyes<sup>9</sup> legitiman la presencia popular, a partir de consultas y formas participativas, en la definición del ordenamiento territorial, de manera que ayuda a interpretar

la dinámica permanente de creación y utilización del espacio geográfico por parte de las comunidades.

En esa óptica el ordenamiento territorial deja de ser una función técnica del Estado para convertirse en un asunto político, a partir del cual pueden reconstruirse formas de institucionalidad que contribuyan a relegitimar el Estado. El artículo 290 constitucional abre la puerta hacia unos desarrollos legales que deban consultar la participación ciudadana en la fijación de los límites de su espacio vital. En otras palabras, "el territorio como asunto central de las comunidades políticas, debe ser objeto por excelencia de los procesos de democracia, concertación y solidaridad"<sup>10</sup>. Se requieren voluntad política y liderazgo en el nivel territorial para empujar tales procesos. Lo contrario, como anota el sociólogo Miguel Borja, es aceptar que el territorio sea una fuente de violencia y de agresión permanente entre nuestras comunidades regionales y locales; es consagrar los cacicazgos políticos y la violencia histórica de los feudos, viejos y nuevos, de caudillos regionales y locales cuyos intereses suelen ir en contravía de la democracia local.

Pero además el país se ha comprometido en un proceso de paz frente al cual, tanto la sociedad civil como la insurgencia armada, pueden encontrar esperanzadoras las potencialidades que el contenido autonómico de la descentralización está en condiciones de ofrecer, en medio de unas negociaciones sobre la forma del Estado. Por eso me atrevo a formular dos propuestas, no acabadas aún, para discutir en el debate académico. La primera idea está relacionada con el

9. A título de ejemplo se pueden citar los artículos 307, 321 y 329 de la Constitución Política, la Ley 134 de 1994, y la Ley 388 de 1997.

10. Miguel Borja, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá, Iepri-Cerec, 1996, p. 168.

desarrollo social y económico; la segunda es de naturaleza jurídica, pero las dos resultan complementarias:

1. *Nuestras regiones deben consolidar su propia "complejidad estructural".* Se trata, según los entendidos, de fortalecer los factores de identidad existentes entre sus habitantes y crear unos desarrollos institucionales que generen capacidad estratégica para adelantar la gestión local/regional. Es decir, "capacidad de articularse con otras instancias públicas y políticas de nivel superior... capacidad de crear y consolidar mercados locales, nacionales e internacionales, capacidad para producir y apropiarse excedentes económicos necesarios para la ampliación de la producción y la elevación de la calidad de vida de su población... esto es un proyecto político que tenga en cuenta su sostenibilidad social, cultural, económica y ambiental"<sup>11</sup>. Borja y Castells insisten en que la innovación político-administrativa es clave para generar mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana. "La democracia se renovará desde el principio de proximidad, complemento indispensable de las construcciones políticas supranacionales hoy en curso. Para ello hay que asumir el derecho a la diversidad y el deber de inventar. ¿Por qué, por ejemplo, las ciudades no pueden regular su propio sistema electoral, siempre que se respeten algunos principios bási-

*"Las relaciones entre descentralización o autonomía y gobernabilidad no son lineales, pero un sector público local que logre capturar el interés ciudadano por vincularse a las decisiones colectivas puede hacer fluir aquellas relaciones de manera deseable"*

cos?"<sup>12</sup>. A lo anterior, los mencionados autores españoles agregan la necesidad de promover la ciudad, o la región, internamente para darle a sus habitantes sentido de pertenencia, "patriotismo cívico", posibilidades de mejorar a base de esfuerzo o de compromiso los niveles de su educación o la calidad de su vida. Y también la de su promoción hacia el exterior para consolidar una imagen que, apoyada en una oferta de infraestructura y dinamizada por la cohesión social, atraiga inversionistas, propicie el contacto de sus jóvenes con la in-

vestigación y la tecnología de punta, facilite la exportación de sus bienes y servicios. Esa localidad logrará una "complejidad estructural" con capacidad creadora y con formas de articulación dinámica frente a otras regiones. Si además consolida unos factores de identidad, que para estos efectos resultan insustituibles, impulsará su desarrollo con el mismo entusiasmo con que querrá contribuir al proceso de construcción de un solidario proyecto común.

2. La segunda supone un doble planteamiento, cuyos perfiles están en proceso de elaboración pero han sido claramente identificados por notables profesores de derecho constitucional en Colombia. Sus dos componentes son:

a) *Un estatuto autonómico de las regiones.* La Segunda República española de 1931 adoptó un modelo de Estado con autonomía regional, que naufragó en la

11. Varios autores, *Municipios y regiones de Colombia, una mirada desde la sociedad civil*, texto del director de la investigación Libardo Sarmiento Anzola, Bogotá, Fundación Social, 1998, p. 18.

12. Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global*, Madrid, Taurus, 1998, p. 155.

guerra civil pero sirvió de ejemplo para la organización territorial de la República italiana de la post-guerra. A su vez dicho esquema fue adoptado por la Constitución española de 1978, para hacer el tránsito institucional del Estado corporativo al Estado democrático. El tema ingresa al derecho constitucional colombiano por la vía del inciso segundo del artículo 286, y por la de los artículos 306 y 307 de la Carta del 91, que autorizan a la ley para darle el carácter de entidad territorial a la región administrativa y de planificación que se constituya entre dos o más departamentos. Son normas constitucionales que sirven de base para debatir la cuestión regional, dentro de la óptica de un proceso de evolución institucional más o menos lento. Pero tales disposiciones pueden reformarse en la medida en que las realidades sociales impongan la necesidad de avanzar más aceleradamente, o de diseñar mecanismos más ágiles, eficaces y directos para consolidar la autonomía regional. De todas maneras el país podría comprometerse en el desarrollo de una forma de regionalismo político –construido desde el nivel local y convalidado desde el nacional– con estatuto autónomo para cada región y facultades legislativas regionales, pero con sometimiento a las disposiciones de la Constitución Política, dentro del marco de un Estado unitario. Esa idea supone avanzar hacia el diseño de una nueva forma de Estado. Se trata de un modelo para pensar, para ir desarrollando dentro de una prospectiva dirigida a recuperar la legitimidad del Estado y a reconstruir el tejido social. La estrategia va más allá de la expedición de nuevas normas. Implica

*• La visión local/regional del desarrollo político conlleva un hondo sentido democrático y quizás sea la única opción para relegitimar las instituciones sociales y recuperar –de abajo hacia arriba– no sólo la gobernabilidad del país sino el mismo tejido de la nación •*

tomar el pulso a las comunidades regionales, a las provincias, a los habitantes de las comunidades urbanas y rurales, en términos capaces de hacerlos sentir protagonistas del proceso. Hacer uso de mecanismos como el del cabildo abierto o la consulta popular, por ejemplo, que tendrían fácil manejo en los casi mil municipios pequeños de Colombia. De esas consultas van saliendo el proyecto regional y su estatuto jurídico, que finalmente sería aprobado por la ley. Es una forma de reconstruir el país de abajo hacia arriba, recuperando los niveles de gobernabilidad propios de una empresa legítima, con evidente contenido democrático. Las regiones funcionarían mejor si tienen un régimen que concuerde con sus propias realidades, es decir, si se establece la vigencia de regímenes jurídicos diversos para las regiones, según las características específicas de cada una de ellas. Esta idea, por supuesto, exige una reforma constitucional.

b) *Pluralidad de regímenes municipales.* La Constitución del 91 le dio al municipio el carácter de entidad fundamental del Estado, y algunos de sus desarrollos legales abrieron la puerta hacia opciones nuevas en materia de régimen local. El artículo 320 de la Carta Política autoriza a la ley para señalar distinto régimen de gobierno y administración municipales. El constituyente tuvo la claridad de entender que no pueden gobernarse nuestras ciudades capitales con el mismo régimen político y jurídico de los municipios rurales de las zonas más alejadas de nuestra geografía. Estos últimos, que son la mayoría, podrían tener,

como lo sugiere el municipalista Hernández Becerra, un concejo municipal reducido, cuyo presidente sea al mismo tiempo el alcalde; o mantener el alcalde elegido por votación popular pero sin concejo municipal y con uso intensivo del cabildo abierto; y en todo caso un régimen diferenciado de calidades, incompatibilidades, funciones y competencias. Este tipo de fórmulas resultan claves para la recomposición social porque aproximan las instituciones a la vida cotidiana de los ciudadanos, legitiman la acción municipal en la conciencia de las comunidades locales, y proyectan, de abajo hacia arriba, un verdadero ejemplo democrático con capacidad de incidir en el sistema político general. "Si el municipio pasa a ser ahora el arma más poderosa del Estado para luchar contra la pobreza, elevar el nivel de vida de los colombianos, prestar servicios públicos, promover la democracia participativa y conquistar la paz, necesariamente hay que llevar el municipio a todas partes, y en especial a donde nunca ha llegado, porque ahora municipalizar es civilizar"<sup>13</sup>. En esa forma llega el Estado a zonas marginadas, donde nunca hizo presencia y dejó un vacío que, desde hace muchos años, comenzaron a llenar los grupos armados. En la propuesta de adoptar pluralidad de regímenes municipales va implícita una política de rehabilitación institucional que contribuye a la relegitimación del Estado y a la recuperación de la sintonía del país formal con el país real.

El tema de la descentralización en general y de la autonomía local/regional en particular se encuentra descaecido. Contra él conspiran la aguda crisis fiscal que agobia tanto a la nación como a los mismos entes

---

13. Augusto Hernández Becerra, "La nueva ley de los municipios. Creced y multiplicaos, estudio sobre el tamaño del municipio colombiano", revista *Política Colombiana*, volumen IV, No. 3, Bogotá, 1994.

territoriales<sup>14</sup>, el complejo entramado del régimen político y la misma situación de orden público incidida por tantas violencias juntas. Pero las propuestas que aquí he esbozado son precisamente para tratar de organizar el desorden político, social e institucional a partir del espacio más próximo al ciudadano. No son propuestas de ruptura sino de consenso. Se corresponden plenamente con el Estado social de derecho y, aun cuando parezca ingenuo, las considero compatibles con la problemática del conflicto interno. Creo que las fuerzas sociales del país están en condiciones de presionar y producir este tipo de reformas, a pesar de que los gobiernos y los partidos hayan sido incapaces de hacerlas. Las elites han perdido capacidad dirigente pero las comunidades han adquirido capacidad deliberativa. Es la ausencia de tejido social lo que ha impedido construir acuerdos mínimos, como los formulados en el presente trabajo, que no implican fractura alguna dentro del sistema político vigente, sino organización racional de lo que se supone patrimonio común de todos los ciudadanos.

En el mundo actual es tan difícil plantear algo novedoso como decir cosas elementales. Pero si en

---

14. El proceso descentralizador en Colombia es muy sensible a las decisiones en materia de transferencias intergubernamentales, como lo evidenciaron los desarrollos de la discusión del proyecto de Acto Legislativo No. 012/2000. Sobre el tema ver, por ejemplo, el informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, tema 3, Ministerio de Hacienda, Bogotá, 1997; exposición de motivos del proyecto y ponencias en Gaceta del Congreso, No. 439 y 488 del año 2000; 'Descentralización y modelo de desarrollo: El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora', (avance) de Darío Indalecio Restrepo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia; y 'Tendencias de la financiación de la educación en la década de los noventa', de Jairo Estrada Álvarez, publicado en la presente edición de *Pensamiento Jurídico*.

cada una de las regiones más alejadas del territorio nacional existe alguna forma de institucionalidad, construida socialmente –aun en términos de pluralismo jurídico– dentro de un sentido de integridad nacional, necesariamente será una institucionalidad legítima, cuya proyección política tendrá la capacidad de movilizar hacia el consenso.

Este no es un trabajo para formular recetas sino una invitación para reflexionar, en términos que contribuyan a aproximar la orilla de las instituciones con la de la realidad social y la vida diaria de los ciudadanos. Sin pasar por la problemática fiscal –que está

neutralizando el avance de la descentralización– las propuestas buscan descubrir territorios comunes, desde los cuales se pueda desatar un proceso de transformación democrática, en función de la dinámica del ordenamiento del territorio y su relación con las comunidades que lo habitan. Desde allí mismo se le devuelve al ciudadano común la confianza en sí mismo como protagonista de un proceso de reconstrucción social. Además se le demuestra que, como en la frase del politólogo Gómez Buendía, aún en medio de la guerra, la democracia es el único remedio que tienen los males de la democracia.