

¿ORDENAMIENTO TERRITORIAL O REFORMA DEL ESTADO?¹

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ*

Se ha vuelto a poner en el orden del día la discusión acerca del ordenamiento territorial, con la presentación del proyecto de ley sobre Ordenamiento Territorial a las sesiones ordinarias del Congreso, de una parte, y de otra, de un proyecto de Reforma Constitucional por parte de un grupo de congresistas, que pretende la federalización del país. Igualmente, el Centro de Estudios Quirama presentó hace un tiempo su proyecto de Constitución Federal para Colombia². Probablemente estas iniciativas no tengan un desarrollo positivo en el corto plazo, pero lo importante a destacar es que se va a volver a discutir acerca de un tema central para el futuro de la paz y el desarrollo del país: cuál es la organización estatal que estamos requiriendo los colombianos y cuál el ordenamiento territorial que posibilitará las estrategias de desarrollo en un país con tan amplia diversidad regional, como el nuestro. Estos son los temas que pretendemos tocar en este documento, de manera todavía preliminar.

Algunas anotaciones de orden conceptual

El origen del Estado-nación como forma de organización política de la sociedad se inscribe en los procesos de la modernidad, en contraposición con formas previas de ejercicio del poder político. En ese sentido, podemos decir que "el Estado-nación es un producto histórico, una creación humana, condicionada por ciertas circunstancias de la vida asociada y en respuesta a ella"³. De este modo se asocia el Estado-nación al desarrollo de la sociedad capitalista. El sociólogo inglés, Ernest Gellner, desarrolla la idea de que "el Estado-nación es el producto de la sociedad industrial y cumple una función como fuente de integración y cohesión, lo cual hace posible el desarrollo económico"⁴.

Podemos aproximarnos al entendimiento del Estado-nación, dentro de una perspectiva de raíces weberianas, diciendo que "es una forma de asociación política, en que el mando y la coacción universal en un territorio preciso tiende a ejercerse conforme a normas y mediante funcionarios subordinados y profesionalizados"⁵.

* Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia.
1. El presente documento fue la base de la ponencia presentada por el autor en el Segundo Congreso Universitario por la Paz, organizado por la Red de Universidades por la Paz y la Convivencia, realizado en Santa Marta del 29 al 31 de marzo de 2000.
2. Quirama, Colegio de Altos Estudios, "Anteproyecto Constitución Federal para Colombia", Cámara de Representantes Congreso de Colombia, Santafé de Bogotá, octubre de 1999.

3. Luis F. Aguilar Villanueva, "El futuro del Estado-nación" en *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 2, Eudeba-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, diciembre de 1998.
4. Jesús García Ruiz, "Hacia una Nación pluricultural en Guatemala", CEDIM, Guatemala, 1997.
5. Luis F. Aguilar Villanueva, obra citada, 1998.

El concepto de Nación remite igualmente a un amplio debate en las ciencias sociales. Jesús García Ruiz nos sintetiza las dos grandes vertientes en relación con este debate: i) la corriente alemana expresada por Johann G. Herder, con una concepción orgánica de nación, que dice "no es una idea abstracta, sino, ante todo, una comunidad de hombres. Esta comunidad está integrada por la sangre y por el hecho de compartir una misma cultura, cultura que está integrada por elementos centrales como son la religión, la distinción de raza y sobre todo, la lengua. Esta perspectiva de la nación supone, e implica, la primacía del orden social sobre el orden político encarnado en el Estado"⁶; ii) los pensadores franceses, sintetizados por Ernest Renan, que comparten una concepción política de ésta: "una nación es entonces, una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesta a hacer todavía. Ella supone un pasado; ella se resume en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida común. La existencia de una nación es (perdónenme esta metáfora) un plebiscito de todos los días, como la existencia de un individuo es una afirmación permanente de vida..."⁷.

Adicionalmente, hay un debate asociado a la relación entre nación y nacionalismos. A ese respecto, Alfonso Pérez Agote, a propósito de la relación entre España y el País Vasco, anota: "El nacionalismo inventa las naciones, allá donde no existían anteriormente. Si Ernest Gellner pensara así nos pone en guardia contra el carácter falso o artificial de las naciones, él se equivocaría. Luego que ellas reencuentran su éxito so-

6. Jesús García Ruiz, obra citada, 1997.

7. Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Editions Mille et Une Nuits, Paris, 1997 (versión libre al español del autor de este trabajo).

cial, es decir que acumulan adeptos, crean la realidad que ellas afirman. Por eso la expresión de Benedict Anderson, hablando de la nación como 'comunidad imaginada', es un poco más precisa. Para imaginar una nación, se recurre a los elementos más variados provenientes de diferentes esferas de la vida social reuniéndolas en un sincretismo creíble. Una de las maneras de exorcizar el peligro derivado de esta debilidad del lazo social —ha mostrado Durkheim—, ha sido sacralizar el grupo, impedir a través de obstáculos manipular los símbolos. La otra es definirla como una entidad natural"⁸.

En relación con los procesos históricos de formación del Estado-nación en América, en general se tiende a diferenciar dos tipos de procesos: el de Estados Unidos, en el cual se plantea la existencia previa de una sociedad con niveles de homogeneidad y organización y el de la América hispana con sociedades más heterogéneas y menos cohesionadas. "En la primera tradición, el Estado es un factor adicional de regulación y cohesión social, con un área limitada de intervención. En la segunda tradición, es el eje y requisito de la regulación y cohesión social. En la primera, el Estado existe para gobernar y rehacer el orden de una sociedad, mientras en la segunda, más a fondo, el Estado existe para que la sociedad pueda 'estar', mantenerse unida"⁹.

Sin embargo, otros analistas del problema nacional como François-Xavier Guerra anotan que "el problema de América Latina no es el de las nacionalidades diferentes que se constituyen en Estados sino, más bien, el problema de construir, a partir de una misma

8. Alfonso Pérez Agote, "Basques et Espagnols, deux nations imaginées", en *Le Monde des DEBATS*, número 12, Paris, 2000 (versión libre al español del autor de este trabajo).

9. Luis F. Aguilar Villanueva, obra citada, 1998.

nacionalidad hispanica, nacimientos separados y diferentes"¹⁰.

En el caso colombiano, la fragmentación regional que caracteriza inicialmente el proceso de constitución del Estado-nación lo va a marcar de manera muy importante, al generar situaciones de exclusión. El concepto de región tal como él es tratado en este texto busca dar cuenta de las relaciones sociales en un sentido amplio, englobando a la vez la economía en tanto que lugar particular de producción, lo político en la medida que la región induce un fraccionamiento particular entre las clases sociales, lo ideológico por cuanto el tratamiento de lo regional está basado en un sentimiento de unidad interna y de cohesión en relación con las otras regiones. Esta aproximación permite superar los aspectos simplemente geográficos o político-administrativos¹¹.

La geografía colombiana ha tenido una gran incidencia para que existan regiones socioeconómicas claramente diferenciadas, en las cuales se han desarrollado formas culturales específicas, que en determi-

La geografía colombiana ha tenido una gran incidencia para que existan regiones socioeconómicas claramente diferenciadas, en las cuales se han desarrollado formas culturales específicas, que en determinadas épocas del desarrollo histórico de la nacionalidad colombiana han tenido su particular preponderancia y su decisiva influencia

nadas épocas del desarrollo histórico de la nacionalidad colombiana han tenido su particular preponderancia y su decisiva influencia. Existen unas macro-regiones históricas (Ver Diagrama 1)¹² que han tenido a lo largo de nuestro discurrir nacional una presencia específica.

La anterior situación, agravada por el aislamiento de las regiones entre sí, produjo efectos claros en términos del poder político regional, ya que en cada una de ellas se desarrollaron oligarquías económico-políticas que pugnaban por predominar hegemónicamente sobre el conjunto del país. Estas pugnas se agravaron una vez obtenida la independencia de España y se hicieron más

patentes ante la carencia de un Estado nacional conformado; y permiten a su vez explicar parte de las guerras civiles que se presentaron en la naciente república en el siglo XIX y muchas de las tesis federalistas que con distintos matices hicieron carrera en esa época.

En la medida en que cada región predominaba económicamente en el contexto del país, allí se ubicaba lo fundamental del poder político (expresado casi siempre en el cargo de Presidente de la República), y es de esta forma que en la época temprana de la república se suceden períodos políticos de predominio de

10. Francois-Xavier Guerra, "La Nación en América Hispana. El problema de los orígenes", en *Nación y modernidad*, Marcel Gauchet, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon (dir.), Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1997.

11. Fernando Rojas, "La cuestión regional y las políticas de descentralización en Colombia", en revista *Enfoques Colombianos*, No. 13, Bogotá, 1980, citado por Alejo Vargas Velásquez, "Las dimensiones del desarrollo regional y la planeación. Ensayo de interpretación", en revista *Humanidades*, UIS, Bucaramanga, agosto, 1987.

12. Con base en: Alejo Vargas Velásquez, obra citada, 1987.

DIAGRAMA 1. Las grandes regiones históricas de Colombia.

1. AMAZONIA	Poco poblada, con predominio de algunas comunidades indígenas, cubre una gran extensión territorial pero es marginal con relación a la economía nacional. Uno de los grandes espacios de biodiversidad nacional. Allí se han desarrollado los cultivos ilícitos.
2. LLANOS ORIENTALES	Poco poblada, con predominio de la ganadería extensiva y de zonas de colonización, que permanecen en gran medida marginales desde el punto de vista económico. Allí también se han desarrollado los cultivos ilícitos de manera importante.
3. ATLANTICA	Población mestiza, relativamente poblada y articulada a la economía nacional, donde predomina la ganadería extensiva con algunos desarrollos de relaciones capitalistas de producción acompañadas de nuevos procesos técnicos. Actualmente uno de los bastiones industriales del país.
4. COSTA PACÍFICA	Poco poblada, predominan las explotaciones mineras y de bosques, con formas de economía itinerante, parcialmente articulada a la economía nacional. Allí se encuentra otro de los grandes espacios de biodiversidad.
5. REGIÓN ANDINA DEL SUR	Densamente poblada; economía campesina integrada al mercado regional de productos agrícolas aprovisionando los mercados de Popayán y Pasto y del Valle del Cauca.
6. VALLE-TOLIMA-HUILA	Asiento de la agricultura capitalista más desarrollada del país, con agroindustrias procesadoras de productos agrícolas; zona densamente poblada que se sitúa en el centro de la economía agraria colombiana, donde se articula la producción cafetera y la producción agrícola industrial, y en fin una zona industrial importante.
7. ANDES ORIENTALES	Tiene la más alta densidad demográfica, el principal nudo industrial del país que comprende: Bogotá, Duitama, Sogamoso, Bucaramanga, Barrancabermeja; producción de bienes alimentarios por la economía campesina.
8. ANTIOQUEÑA	Densamente poblada, base central de la producción cafetera, y por lo tanto centro neurálgico de la economía nacional, fuerte presencia de economía campesina (café y productos alimenticios), segundo centro industrial del país.

las diversas regiones, acompañados del auge económico de las mismas.

La existencia de estas grandes regiones dentro del país, sólo inician un proceso de integración en la medida en que se estructura un Estado nacional en lo político, y en lo económico, la articulación producida alrededor del auge y consolidación de la economía cafetera como principio de conformación de un mercado nacional.

Tradicionalmente el problema de la llamada exclusión regional se ha asociado a los procesos de construcción del Estado-nación, considerando, con José Jairo González "el espacio nacional efectivo o integrado, aquel sobre el cual el Estado se despliega con toda su legitimidad"¹³, tanto en lo espacial, en la perspectiva seguida por quienes conciben la existencia de una especie de 'polo central' definido con André Louis Sanguin como "el espacio en el cual y alrededor del cual un Estado adquiere su origen y en donde su cristalización anima la integración"¹⁴, como en lo político, en lo cultural y en lo económico-social¹⁵. Sin embargo, esta perspectiva es problemática, por cuanto implícitamente conlleva un concepto de sociedad dual ('los de

• La relación entre región y nación está atravesada por la construcción social de las regiones y éste es un proceso histórico dinámico y conflictivo, y es en medio del mismo que se da el surgimiento de las sociedades regionales, y simétricamente la estructuración de la nación •

adentro' y los de afuera') y tiende a reforzar la idea de una norma central: los de afuera no pertenecen a la sociedad. Se los mira solamente en función de su distancia de la norma central de la integración"¹⁶.

Por ello es pertinente señalar, que cuando hablamos de exclusión no estamos asumiendo una posición 'conservadora', que tiene "una concepción de la sociedad como una suma de partes separadas", ni en una perspectiva funcionalista y armónica de la vida social a la cual es necesario integrar a los excluidos. No. Estamos concibien-

do con Ivan Dechamps, "que la totalidad social no aparece más como un todo homogéneo, cerrado y más o menos equilibrado, sino como un campo dinámico de relaciones y de prácticas estructuradas en torno de las funciones sociales portadoras de la unidad social"¹⁷.

13. Citado por José Jairo González, "Espacios de exclusión. El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965", Colección Sociedad y Conflicto-CINEP, Santafé de Bogotá, 1992.

14. *Ibid.*

15. Podríamos decir que la mayoría de los trabajos elaborados en el CINEP por el equipo de investigadores del Proyecto Sociedad y Conflicto están inspirados en esta perspectiva.

16. A partir del análisis propuesto para los conflictos urbanos en la Francia contemporánea en Didier Lapeyronnie, "Aceptar el conflicto", en revista *Politica*, No. 16, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1995, adaptación y traducción de Anne Marie Sallenave.

17. Ivan Dechamps, "Quelques réflexions critiques à propos du couple intégration-exclusion", en *Les Transparences de la Démocratie*, Contradictions, No. 73, Bruselas, 1994 (versión libre al español del autor). Las reflexiones sobre integración y exclusión están remitidas en el texto a los inmigrantes y a las poblaciones pobres.

Para nosotros, la relación entre región y nación está atravesada por la construcción social de las regiones y éste es un proceso histórico dinámico y conflictivo, y es en medio del mismo que se da el surgimiento de las sociedades regionales, y simétricamente la estructuración de la nación. Porque las regiones son el resultado de estructuras históricas, como producción social de larga duración, y, por su parte, los Estados nacionales tienen la característica de ser figuras de mediana duración¹⁸. Se trata, como lo señala Orlando Fals Borda, de "concebir el espacio como un ente flexible y variante, con impulsiones que van y vienen, no sólo por el principio antrópico sino por el de la construcción social en el tiempo..."¹⁹.

Las condiciones estructurales de las sociedades regionales tradicionalmente excluyentes han sido uno de los grandes generadores de condiciones de violencia. En múltiples regiones, históricamente a la mayoría de sus pobladores se les ha considerado como 'extraños en su propia región' y se les ha excluido de la participación en lo económico, negándoseles el acceso a los recursos para su reproducción familiar y social; de la par-

• La desarticulación regional en Colombia es un factor altamente asociado a la violencia, pero en la medida en que las identidades regionales priman sobre la nacional, la superación de la violencia pasa por una rearticulación del Estado-nación basado en un fortalecimiento de la región •

ticipación política, monopolizada por mecanismos de intermediación clientelistas fuertemente basados en lealtades personalizadas; de la participación social, en la toma de decisiones que atañen a su vida; de la participación en lo cultural, al considerar los elementos culturales propios como algo proscrito.

A esto se suma una ausencia relativa del Estado en la región (como instancia mediadora no parcializada) y la carencia de una política pública reformista con pretensiones de contribuir a la solución de carencias y necesidades de los pobladores regiona-

les. Por ello, podemos decir que la desarticulación regional en Colombia es un factor altamente asociado a la violencia, pero en la medida en que las identidades regionales priman sobre la nacional, la superación de la violencia pasa por una rearticulación del Estado-nación basado en un fortalecimiento de la región.

Los aspectos históricos en la relación Estado y Nación en Colombia

Podemos decir que el reto a que se enfrentaron las elites dirigentes después de la independencia frente a España, una vez liquidada militarmente a su favor esta confrontación, fue cómo construir la 'nación recién inventada'. Y en ese sentido podríamos decir que fueron similares a los de la construcción del Estado-nación, esto es, resolver los siguientes problemas: construir un ejército nacional, una administración pública (que implica un sistema de administración de justicia, un sistema tributario, relaciones con otros Es-

18. A partir de ideas planteadas por Darío Fajardo en su exposición en el Seminario "Nueva Constitución, Descentralización y Ordenamiento Territorial", Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, octubre de 1991.

19. Orlando Fals Borda, *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*, Tercer Mundo Editores IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, enero de 2000.

rados nación), consolidar la identidad nacional y articular una economía de mercado.

Frente a estos desafíos lo que existía era un país en ciernes, fragmentado territorial, geográfica, económica y políticamente, con precarios o inexistentes niveles de identidad nacional, de sentirse parte de una misma comunidad política, con economías regionales altamente diferenciadas y en precario nivel de desarrollo, con predominio del comercio de importación-exportación en la Costa Atlántica, de la economía minera en la región antioqueña, de pequeña propiedad artesanal en el oriente del país, y de una estructura hacendaria (esclavista o no) en otras regiones del país.

El sistema político en Colombia parece estar caracterizado por una coexistencia, por momentos incómoda y en otros funcional, entre elementos tradicionales y otros que se consideran modernos. Lo anterior no implica propiamente que se presente una tensión o contradicción entre tradición y modernidad, sino más bien un recurrente proceso de acomodación de elementos modernos en el seno de prácticas tradicionales.

Se comenzó adoptando como modelo de organización jurídico-política, las Constituciones surgidas de las revoluciones burguesas de Francia y Estados Unidos que implicaban la soberanía popular, la democracia representativa, el Estado centralizado, entre otros desarrollos normativos, para aplicarse en sociedades agrarias, tradicionales y estructuradas con el modelo hacendatario de organización social donde, como bien lo señala Fernando Guillén, "la Hacienda es un modelo social integrador condicionante de todas las articulaciones del poder, cuyos valores se proyectan sobre las instituciones de la sociedad global... El modelo de las relaciones interpersonales de mando, obediencia y lealtad... La Hacienda resultaría ser uno de

los 'sistemas integradores claves' de la estructura del poder social"²⁰.

No cabe duda de que la construcción de un ejército nacional profesional y permanente trató de cimentarse en el Ejército Libertador, pero éste muy rápidamente estuvo atravesado por las llamadas 'guerras civiles' regionales y en esa medida hubo que esperar hasta comienzos del siglo XX, cuando durante el periodo presidencial del general Rafael Reyes se crea la Escuela Militar de Cadetes y se trae la misión militar chilena, con influencia prusiana, para dar vía libre a este proceso. La estructuración de la administración pública se basó en la herencia del Estado colonial español.

La precaria identidad nacional se trató de apuntalar con las identidades partidistas y allí podríamos decir que los nacientes partidos políticos jugaron como especies de 'comunidades imaginadas' y contribuyeron a superar, por lo menos simbólicamente la fragmentación regional de los pobladores. El surgimiento de los partidos políticos también correspondió a lo que se podría considerar una idea moderna, la posibilidad de los ciudadanos y del pueblo, en el sentido moderno del mismo, libres de ataduras de todo tipo, de organizarse racionalmente en colectividades que expresaran identidades ideológicas y una vocación de dirigir el Estado. Sin embargo, en la Colombia de mediados del siglo XIX no existían ni ciudadanos ni pueblo en la acepción moderna. Por ello la idea moderna de partido terminó acomodándose en la estructura tradicional de tipo caudillista y gamonalista, y los partidos políticos tradicionales van a tener como características originarias las siguientes: el carácter vertical y multclasista; una tendencia hereditaria y adscriptiva de reclutamiento; la concentración de sus militantes en regiones específicas; la vaguedad, impreci-

20. Fernando Guillén Martínez, "La Regeneración. Primer Frente Nacional", Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1986.

sion y alta emotividad de sus "racionalizaciones" ideológicas... Es por ello que la estructura de los partidos "tradicionales" puede ser entendida como una proyección del sistema integrador hacendatario²¹.

El papel del caudillismo ha sido predominante en los partidos políticos colombianos. "La estructura organizativa de los dos partidos tradicionales reposó inicialmente en el caudillismo y en el gamonalismo de tipo regional, ya que al ser Colombia un país de regiones claramente diferenciadas, aisladas entre sí por nuestra particular geografía, esto permitió el desarrollo y fortalecimiento de estructuras de poder local y regional sustentadas inicialmente en los caudillos que participaron en la guerra de independencia contra España y después en los grandes propietarios de tierra que han ejercido un fuerte gamonalismo sobre la mayoritaria población rural de ese entonces, y que se prolongó cuando muchos de estos grandes propietarios devinieron en la incipiente burguesía colombiana"²².

Buena parte de los conflictos regionales en la segunda mitad del siglo XIX, conocidos como 'guerras civiles', tuvieron como pretexto la organización territorial del régimen político, expresado en la dupla centralismo vs federalismo, aunque en muchas ocasiones lo que realmente mostraban eran tensiones entre elites locales y regionales. "El movimiento de la Regeneración -como lo plantea Francisco Leal- fue la expresión de un proyecto político terrateniente y que estructuró un régimen político caracterizado por:

1. un sistema de gobierno presidencial y centralista, dependiente en su eficiencia de la fortaleza de los partidos políticos;

21. Ver Fernando Guillen Martínez, *ibid*.

22. Alejo Vargas Velásquez, "La démocratie colombienne. Face au consensus ou à la guerre", en *Revue Amérique Latine*, No. 23, CÉTRAL, Paris, julio/septiembre, 1985.

2. un bipartidismo sectario y excluyente, canalizador de todos los procesos sociales de significación;

3. una tendencia al faccionalismo político y de clase, originado en la disgregación regional y por la persistencia hegemónica de los partidos en el gobierno;

4. una tendencia a las coaliciones políticas como mecanismo de solución de las crisis provocadas por el faccionalismo;

5. una gran fortaleza del sistema electoral, como medio básico de legitimación;

6. un acentuado formalismo jurídico-político, como medio alterno de legitimación y de reafirmación de la institucionalidad;

7. un manejo oligárquico de la política, en el sentido de la correspondencia familiar entre grupos económicos y políticos.

El régimen político ideológicamente conservador fue la base de una larga etapa de formación de la nacionalidad colombiana, por su eficacia para el ejercicio de la dominación de clase en una sociedad desintegrada, atrasada y con un Estado institucional supremamente débil... Para una organización social pre-capitalista, este régimen fue equivalente en sus resultados, a una hegemonía de clase típica del capitalismo²³⁻²⁴.

Sin embargo, la concreción real de la centralización política y administrativa se va a producir con los

23. Ver Francisco Leal Buitrago, "Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política", en *La Colombia de hoy*, Alvaro Camacho G. (compilador), CEREC CIDSE-Universidad del Valle, Bogotá, 1986.

24. Alejo Vargas Velásquez, "Democracia y participación social", en *Democracia formal y real*, varios autores, Instituto para el Desarrollo de la Democracia 'Luis Carlos Galán', Santafé de Bogotá, 1996.

desarrollos normativos del quinquenio del general Rafael Reyes, que no solo acaba con los estados regionales que venían del siglo anterior y crea los departamentos, sino que los priva de rentas propias y de capacidades administrativas y políticas.

Todo esto lleva progresivamente a evidenciar una contradicción entre regionalización real, ligada a dinámicas socioeconómicas y culturales de largo plazo, y una regionalización formal producto de la creación de fronteras político-administrativas entre departamentos, muchos de ellos creados más por razones de orden político-electoral que por búsqueda de racionalidades en términos del desarrollo. Por ello, desde mediados de los años 1970, con la entrada en escena de una nueva forma de lucha social, los denominados 'paros cívicos regionales', en su gran mayoría por problemas de servicios públicos (carencia, deficiencia en su prestación o tarifas) se coloca de nuevo en la agenda nacional, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen y su propuesta de Asamblea Constituyente, la mirada del problema de la regionalización, como se denominó en ese momento, o de la descentralización, como se comienza a denominar a partir de los años 1980.

En los años 80 se van a dar transformaciones importantes: se consolida el nuevo momento de la producción capitalista a escala mundial en el cual se transnacionaliza la economía y la política. El nuevo momento de la acumulación capitalista va a tener su eje en el mercado mundial y el rol del Estado se cam-

• Buena parte de la llamada descentralización en América Latina antes que pretender resolver las tensiones del ordenamiento territorial y los problemas de autonomía regional, buscó fue dar una respuesta ideológica a un tipo de Estado, históricamente construido •

bia en un intento de neo-liberalizar la sociedad y la economía.

Como lo sectorial es cada vez más manejado transnacionalmente (por los organismos del capital internacional), la regulación del Estado sobre la sociedad empieza a privilegiar la lógica territorial y el discurso del Estado promueve la descentralización, al mismo tiempo que se busca una menor intervención del mismo y un nuevo papel para el mercado como regulador de las intervenciones de los agentes privados. La descentralización, además de ser funcional

al proceso de readecuación del Estado a los tiempos del neoliberalismo, se sustentaba y buscaba legitimarse en demandas de mayor autonomía y de mayor participación por sectores importantes de la sociedad a nivel regional y local.

La descentralización, antes que ser considerada como una forma de profundizar la democracia en la sociedad, transfiriendo a los entes territoriales y a sus habitantes la capacidad de tomar decisiones y los recursos necesarios para esto (lo que en sentido estricto sería la descentralización), lo que hizo fue transferir a los entes territoriales la ejecución de la política social (estrictamente hablando una desconcentración de funciones), pero manteniendo el nivel central una gran capacidad de control y de toma de decisiones.

Es decir, al tiempo que se impulsaba la "descentralización" se centralizaba más la toma de decisiones a través del control sobre los mecanismos de financiamiento. Por ello, podemos afirmar que la descentrali-

zación ha sido una política pública solamente funcional al proceso de modernización del Estado, buscando cada vez una acción más eficiente de éste y no un mecanismo de ampliación de la democracia.

Como lo anota de manera lúcida un especialista latinoamericano en el tema, José Luis Coraggio, buena parte de la llamada descentralización en América Latina antes que pretender resolver las tensiones del ordenamiento territorial y los problemas de autonomía regional, buscó fue dar una respuesta ideológica a un tipo de Estado, históricamente construido: "No existe realmente una fundamentación analítica objetiva que permita determinar qué problema es resultado de qué aspecto o política concreta históricamente desplegada por un Estado concreto. El 'Estado' se convierte en un lugar abstracto donde están las causas de todo aquello. Por sobre todo, es notable la ausencia de un vínculo entre discusiones a nivel filosófico acerca de lo estatal y lo social y el ejercicio concreto del poder estatal, sus mecanismos, sus responsables (en el gobierno y en la sociedad), que permitan afirmar que las medidas que se proponen para subsanar la situación vienen a compensar, remediar o rectificar procesos de manera adecuada. En esta situación es razonable la duda sobre el papel justificatorio que tiene el discurso antiestatal respecto a políticas que responden a intereses particulares o a proyectos no claramente explicitados. También se entiende así el carácter masivo y omnilateral de las políticas descentralizadoras, sin precisión ni selección, en

"El proyecto de ley puede convertirse en el marco regulatorio mínimo para abordar en un futuro el real problema del ordenamiento territorial, en un escenario que tenga como composición y finalidad hacer una recomposición de las relaciones de poder asociadas a lo territorial, y allí creo que el proyecto de ley se equivoca al creer que esto lo podría resolver la Comisión de Ordenamiento Territorial"

una aparente guerra sin cuartel contra el Estado históricamente conformado en nuestros países y las fuerzas que los impulsaron (como el sindicalismo, las corrientes socialistas, el desarrollismo, ciertas fracciones de la burguesía nacional)"²⁵.

Al respecto, tendríamos que darle la razón a Carlos A. de Mattos cuando afirmaba en su balance de la descentralización en América Latina a finales de los 80, que a nuestro juicio no se ha modificado sustancialmente de manera categórica: "Frente al conjunto de afirmaciones en el sentido de que la descentralización es un instrumento idóneo para mejorar la democracia social, la participación popular, la justicia social y el desarrollo local, la primera interrogación que

surge naturalmente es: ¿cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora han apuntado en otra dirección?" ... Y concluye el autor en referencia con la siguiente y categórica afirmación: "...ni los argumentos expuestos en las contribuciones de sus partidarios incondicionales, ni los resultados obtenidos en las experiencias conocidas al respecto, per-

25. José Luis Coraggio, "Descentralización, el día después", Cuadernos de Posgrado - Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, junio de 1997.

miten afirmar categóricamente que la descentralización sea un medio realmente eficaz para promover un amplio desarrollo local, si es que entendemos que esto significa un mejoramiento generalizado del bienestar de la población afectada. Esto es, no está demostrado que las políticas de descentralización constituyan el medio idóneo para cumplir con los objetivos tales como reestructurar las relaciones de poder, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación ciudadana y/o reducir las desigualdades inter e intralocales²⁶.

Algunos comentarios al proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial

El decreto 797 de 1999 creó la Comisión Intersectorial (compuesta por representantes de los gobernadores, los municipios, las minorías étnicas, el Consejo Nacional de Planeación y varias ONG) para preparar un proyecto de ley orgánica sobre ordenamiento territorial, la cual elabora el presente proyecto tomando en consideración tanto la experiencia internacional como los aspectos constitucionales, la legislación colombiana, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, así como los anteriores proyectos de ley puestos a consideración del Congreso²⁷.

26. Carlos de Mattos, "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en revista *Cuadernos de Economía*, No. 14, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1990.

27. Tomaremos como base para los comentarios en esta sección el siguiente documento: Departamento Nacional de Planeación-Unidad de Desarrollo Territorial, "Compendio de documentos sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la Comisión Intersectorial", Documentos para el Desarrollo Territorial, No. 25, Santafé de Bogotá, noviembre de 1999.

El proyecto se inspira en ideas tales como considerar el reordenamiento territorial no como un fin en sí mismo sino un medio que permita, "a través de la reorganización del régimen político-administrativo de la Nación y sus entidades territoriales y la planificación del desarrollo territorial, crear condiciones favorables para superar los problemas principales del país: como son la crisis económica y el conflicto sociopolítico".

La propuesta parte de considerar que "la estructura territorial no es una simple partición del territorio nacional, sino un conjunto de relaciones complejas, en el cual las partes interactúan entre sí y con el todo, que es el Estado", y considera como finalidad del ordenamiento territorial "promover el equilibrio, la solidaridad y la complementariedad entre la nación y las entidades y divisiones territoriales" y considera que es una política para fortalecer el Estado social de derecho y un medio para promover el desarrollo territorial.

Se consideran como principios rectores del ordenamiento territorial: la unidad nacional, el desarrollo sostenible, el equilibrio territorial, la solidaridad de las entidades territoriales, el pluralismo y la diversidad, la equidad, la participación, las entidades fundamentales político-administrativas, la autonomía y la descentralización.

En relación con la división político-administrativa del país, se toma lo señalado por la Constitución de 1991: departamentos, municipios, los distritos y los territorios indígenas, y el énfasis está en los requisitos para la conversión de las provincias y las regiones administrativas de que habla la Carta de 1991 en entidades territoriales. "El proyecto busca el fortalecimiento de las entidades territoriales existentes y plantea la flexibilización de sus estructuras administrativas y la racionalización de sus cargos funcionales con el propósito de conseguir su viabilidad fiscal y financiera como condición indispensable para asegurar su autonomía

y la descentralización administrativa. Igualmente, propicia la conformación de las entidades territoriales indígenas, las provincias y las regiones territoriales, previo el cumplimiento de unos requisitos que tienen que ver con la consolidación de las formas de organización institucional y social para el desarrollo de los respectivos territorios”.

El proyecto en mención, igualmente, crea una organización institucional para el ordenamiento territorial encargado de orientar y adoptar las decisiones para la puesta en marcha del proceso de ordenamiento territorial del país, el Sistema de Ordenamiento Territorial, SIOT, conformado por el Consejo Superior de Ordenamiento Territorial, la Comisión de Ordenamiento Territorial y las Comisiones Subnacionales, y la Red de Apoyo Nacional y Subnacional para el ordenamiento territorial.

Finalmente, se plantea el proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial con los siguientes contenidos básicos: formular los lineamientos estratégicos del territorio colombiano a veinte años; identificación de los grandes proyectos de infraestructura; orientación del proceso poblacional y de urbanización; definición de formas generales de uso del suelo; conservación del patrimonio cultural y ambiental; armonización de la visión territorial en el contexto internacional y definición de políticas de fronteras y zonas prioritarias de integración internacional.

Como vemos, el proyecto de ley mencionado, que retoma buena parte de lo logrado en anteriores

• Un régimen político más inclinado hacia lo regional, que se acerque a la estructura federal o al estilo de las autonomías españolas, probablemente facilitaría un mejor desarrollo de nuestro variopinto espectro regional y garantizaría la coexistencia de diversidades políticas como las que debemos esperar en el escenario posconflicto armado •

esfuerzos, con las adiciones que seguramente se le introducirán en el Congreso, puede convertirse en el marco regulatorio mínimo para abordar en un futuro el real problema del ordenamiento territorial, en un escenario que tenga como composición y finalidad hacer una recomposición de las relaciones de poder asociadas a lo territorial, y allí creo que el proyecto de ley se equivoca al creer que esto lo podría resolver la Comisión de Ordenamiento Territorial. Solamente un cuerpo colegiado con capacidad y mandato, como el de una Asamblea Nacional Constituyente, o algo que se le asimile, puede tener la posibilidad real de

abocar este problema, y en esa medida las perspectivas se articulan a los procesos de negociación en curso o futuros con la insurgencia guerrillera y los desarrollos que de allí se deriven.

También existe el riesgo de que el proyecto de ley comentado simplemente cree un andamiaje institucional que sirva para ocuparse de las pequeñas refacciones de una casa con bastantes y peligrosas grietas.

Las reformas del Estado que parecen esbozarse

Todo indica que la prioridad en los próximos años estará más centrada en la reforma del Estado que en el denominado ordenamiento territorial, no porque este último no sea relevante, sino porque la primera lo subsume. Evidentemente, la primera gran decisión que los colombianos debemos tomar es que tipo de régimen político queremos entre la dicotomía

centralismo y federalismo, en el entendido claro de que la unidad nacional se garantiza igualmente con cualquiera de los dos. Como bien lo anota el profesor Fals Borda, "existe la preocupación de que las políticas reordenadoras del espacio puedan llevar a alguna desintegración nacional o, de otra forma, a una intensificación de nuestros conflictos internos. Esta es una preocupación válida, en especial si la relacionamos con los límites actuales de municipios y departamentos y con circunscripciones electorales de las que dependen el poder de terratenientes y de clases dominantes tradicionales. Casi no habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buena gana algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial, lo cual explica en buena parte las resistencias del Congreso nacional para expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, un análisis histórico sereno de la cuestión demuestra que esos peligros personalistas y de clase social pueden sortearse con éxito, y que las explicables resistencias encontradas puedan vencerse sin arriesgar ninguna catástrofe"²⁸.

Muy seguramente un régimen político más inclinado hacia lo regional, que se acerque a la estructura federal o al estilo de las autonomías españolas, probablemente facilitaría un mejor desarrollo de nuestro variopinto espectro regional y garantizaría la coexistencia de diversidades políticas como las que debemos esperar en el escenario posconflicto armado. Orlando Fals Borda considera, en esta dirección, que sería útil "concebir a Colombia como una combinación de Estados regiones, conformando una nueva República Regional Unitaria. Prefiero que nos identifiquemos con las regiones unidas y no hablar del viejo 'federalismo' o de 'confederación' a la manera de los cantones sui-

zos, porque aquella es nuestra realidad en la que somos privilegiados"²⁹.

Resuelto este primer problema, paralelamente habrá que abordar, de manera concertada, si la actual fragmentación regional expresada en los departamentos existentes es la adecuada o si lo que procede es una verdadera redefinición del ordenamiento territorial regional. Y allí, por supuesto, tiene una gran importancia la definición de los distintos niveles territoriales y político-administrativos con sus competencias, recursos, complementariedades y subsidiaridades, de tal manera que solamente existan aquellos que son funcionales al desarrollo de nuestra sociedad. Una Ley de Ordenamiento Territorial puede ser una herramienta útil en esta dirección.

Un campo de reformas del Estado, derivado de lo anterior, tiene que ver con los mecanismos de aplicación de justicia (tribunales, instancias, competencias) y de representación política. En relación con este último, es probable que lo más conveniente sea una forma de representación unicameral, una Asamblea Nacional, acompañada de unas vigorosas e importantes Asambleas Regionales y de Concejos Municipales.

De lo anterior se deriva una reforma de los sistemas electorales, que privilegien la representación uninominal en pequeñas circunscripciones y que permitan de esta manera la revocatoria del mandato, si los electores consideran que su representante se ha separado del mandato otorgado. Todo lo anterior con mecanismos que apunten a la existencia de fuerzas políticas sólidas y bancadas estables en los cuerpos de representación. Estos mecanismos deben estar acompañados de mecanismos de financiación de las campañas y de acceso a los medios de comunica-

28. Orlando Fals Borda, *ibid*.

29. *Ibid*.

ción que garanticen la equidad a todos los aspirantes y en esa medida hagan realidad el principio de la igualdad, tan caro a la democracia.

Es, a nuestro juicio, en esta dirección que se deben mover las reformas al Estado-nación para garantizar una nueva situación de mayor legitimidad y un papel del mismo como garante para todos los asociados de condiciones de convivencia y de desarrollo, en un contexto de creciente interdependencia económica regional y de globalización, con la certeza de que "aquellos Estados-nación con fuerte integración social... tendrán mayores oportunidades de lidiar con los

condicionamientos externos, podrán posicionarse más efectivamente frente a las corrientes globalizadas y hasta conducirán en cierto grado, y lograrán integrarse con mayor provecho a los bloques regionales"³⁰, pudiendo, sin duda, afrontar en mejor medida uno de los grandes retos del futuro, expresado en los siguientes términos por Luis F. Aguilar: "Desarrollo económico y libertad política pero sin cohesión social, o desarrollo económico y cohesión social pero sin libertad política —¿modelo europeo o modelo asiático?— será la alternativa que las sociedades modernas nacionales habrán de afrontar..."³¹.

30. Luis F. Aguilar Villanueva, obra citada, 1998.

31. *Ibid*