

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

JOAQUIN VALLEJO ARBELAEZ

En el siglo pasado hubo guerras civiles para definir si Colombia se organizaba como república unitaria o federal y cuando Núñez impuso la fórmula transaccional de "centralización política y descentralización administrativa" se creyó haber encontrado la solución a la discordia.

Sin embargo, va a cumplirse un siglo desde la adopción de la Constitución de 1886 sin que la provincia se sienta satisfecha con la distribución de deberes y derechos. Y cuando digo provincia me refiero a los departamentos, respecto a la nación, pero también a los municipios respecto a los departamentos.

Recuerdo que cuando fui Director de Educación de Antioquia, hace muchos años, tuve que criticar la injusta distribución: correspondía a los municipios poner los locales de las escuelas, a los departamentos nombrar y pagar a los maestros y a la Nación enviar los útiles, o sea la tiza, los lápices y los cuadernos. Teniendo en cuenta los ingresos de aquellas entidades se comprende el desgüeño en que andaba la educación, especialmente por la pobreza departamental. De tiempo en tiempo se trata de corregir esta inequidad, por ejemplo, dando participación de rentas nacionales a los de-

partamentos con destino al pago de maestros y, finalmente, con la creación de los Fondos Educativos Regionales, híbrido fiscal-administrativo que parece que resultó un monstruo burocrático.

Este es apenas un ejemplo de los numerosos problemas de la famosa fórmula de descentralización administrativa sin recursos suficientes, pero podría agregar mucho más. Pero basta con mencionar aquello de los auxilios regionales que fue otro paliativo que se ofreció a las secciones para aplazar indefinidamente una redistribución de las rentas nacionales.

Ya existe un buen estudio sobre "Finanzas intergubernamentales en Colombia", ordenado por el Gobierno del Doctor Turbay y que ha sido útil para la orientación de algunos decretos de la emergencia económica. El doctor Eduardo Wiesner, al prologar el informe, declaró que ese estudio "tiene tal importancia que no vaciló en calificarlo como un hito fundamental en la historia y en la evolución fiscal del país". O sea que ya se tienen los elementos de juicio para una racional distribución de las rentas, a los tres niveles: municipal, departamental y nacional.

Sin embargo, suponiendo que se llegue a realizar un justo reparto de los ingresos para que cada entidad asuma la responsabilidad de cumplir los compromisos correspondientes, surge la duda ¿tiene todos los departamentos y municipios capacidad técnica y administrativa para cumplir su cometido?

Antes de contestar esta cuestión hay que recordar la forma como vienen fundándose pequeños departamentos y municipios con fines políticos locales y sin tener en cuenta que no pueden manejar aquellos recursos sin la tutoría de la Nación, con lo cual la generosa descentralización fiscal viene a quedar anulada por incapacidad administrativa.

Se ha venido hablando de un régimen federal, con base en una justa distribución de rentas, pero en el momento de poner en blanco y negro el estatuto le tiembla la mano al constituyente que piensa en el desamparo de aquellas secciones atrasadas, como el hijo pródigo que pide su herencia para independizarse de la vigilancia paternal.

La verdad es que hay por lo menos dos grandes categorías de departamentos: unos pocos, con experiencia y capacidad para manejar su patrimonio con autonomía, pero muchos más absolutamente incapaces. Quizás estos podrían subdividirse en dos grupos: los que con alguna ayuda estarían en condiciones de irse preparando y los que definitivamente deben depender de la Nación.

Es obvio que aquí radica el problema de redactar un solo estatuto de descentralización y que probablemente sería necesario presentar tres grados.

Francia encontró este mismo problema con su gran número de departamentos (casi un centenar) ahora cuando el gobierno socialista adoptó la bandera de la descentralización. Entonces busca la solución en el sistema de regiones, que reduciría los grupos a unos 20.

En Colombia puede pensarse también en constituir "regiones" naturales, reuniendo varios departamentos vecinos sin necesidad de borrar las fronteras de éstos. Mejor dicho: la entidad "región" estaría económica, administrativa y técnicamente capacitada para manejar los recursos de los departamentos asociados en aquellas funciones que requieren la unión para cumplir eficientemente su objeto. Los gobernadores formarían parte de los consejos directivos de esas corporaciones, cuyo presidente sería nombrado por esos consejos, con autoridad para desarrollar los programas convenidos. Es lo que se ha pensado hacer con las corporaciones regionales, pero quizás sin los recursos adecuados y sin la decisión integracionista, porque mientras los estatutos no definan claramente la obligación de comprometer la voluntad de los departamentos a los fines de la corporación, es humano que todos los gobernadores prefieran hacer las obras por su cuenta, sacrificando las ventajas de la unión.

Los 23 departamentos y el Distrito Especial pueden conformar las siguientes regiones naturales, que guardan mucha armonía en sus finanzas y población:

1. Bogotá, Distrito Especial.
2. Antioquia.
3. Valle del Cauca y Chocó.

4. Cauca, Nariño, Tolima, Huila y Caquetá.
5. Cundinamarca, Boyacá y Meta.
6. Santander y Norte de Santander.
7. Atlántico, Magdalena, Cesar y Guajira.
8. Bolívar, Sucre, Córdoba, San Andrés y Providencia.
9. Caldas, Risaralda y Quindío.

Quizás la 4ª Región podría subdividirse en dos: Cauca y Nariño, de una parte; y el resto, de otra, por consideraciones geográficas.

Como puede verse, se reconoce en esta agrupación la tradición histórica que mantiene muchos vínculos, aunque se respetan los hechos cumplidos de la división.

La posibilidad y oportunidad de esta regionalización es indudable, ahora cuando se van a fortalecer los recursos fiscales de los departamentos. El éxito depende de la redacción del estatuto de descentralización a nivel de corporaciones.

Sobra decir que el mismo concepto es válido para la descentralización, dentro de los departamentos, a nivel de municipios, agrupables en "provincias".