

CONCLUSIONES

Lejos estamos de poder proponer conclusiones definitivas en torno a una temática tan compleja.

Más bien he procurado ampliar el campo de discusión, airearlo y sacarlo del estrecho recinto conceptual en que actualmente se encuentra. En el enraizamiento de las ideas no poco han tenido que ver la pretensión de universalidad de teorías generalmente de origen europeo y su difícil aclimatación en América Latina.

He querido proponer una remodelación de nociones fundamentales en la teoría del Estado y en el Derecho Constitucional, que permita a la vez una visión panorámica del poder político en la sociedad y un entronque natural y directo de aquellas disciplinas con el campo específico del Derecho Administrativo. A lo largo de esta investigación, predominantemente jurídica, ha sido preocupación constante la de seguir un método elástico, abierto a las variables del concurso interdisciplinario. Naturalmente, esta redimensión de los conceptos no ha eximido de crítica a aspectos particulares de la teoría jurídica tradicional, por ejemplo, en cuanto se relaciona con la simplificación morfológica comprendida en la dicotomía Estado federal-Estado unitario, las tesis sobre las funciones del poder, las doctrinas sobre la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización.

Procuro no dejar de contemplar el papel continuo, evolutivo, mimético

pero decisivo, del poder privado frente al poder público y en relación con la totalidad social.

Estos son los principales aspectos del piso teórico convencional, sobre el cual se desarrolla la materia que hemos denominado el Estado y el territorio. La proyección geográfica del poder político le obligaba a adoptar formas muy variadas y complejas, le obliga a renunciar a la elementalidad del poder que se ejerce en una ciudad (la distancia descentraliza el poder). En el espacio el poder se desdobra, se desconcentra, se descentraliza, aunque conserva una esencia de concentración y centralización en obediencia a su fundamental unidad.

En términos territoriales el Estado tiene dos objetos diferenciados pero complementarios: la urbe y los territorios extensos.

Problema secular, aún no resuelto y que concita las más graves preocupaciones en la ciencia de la Administración Pública, es la contraposición de campo y ciudad. La regionalización, como forma moderna y científica de distribución espacial para planificar el desarrollo económico y social, surge como el medio idóneo para revitalizar los dos ámbitos y reanimar la simbiosis de la que depende la subsistencia de ambos.

La viabilidad de una planificación regional depende en buena parte de la asignación de un status de relativa autonomía a las regiones, es decir, de una descentralización consistente, desde el punto de vista de la disposición de competencias, y con sustento local que le imprima fuerza propia y capacidad de negociación frente a las instancias políticas superiores. Reaparecen las constantes de eficiencia y democracia. La primera, que ha de buscarse por la senda de la descentralización. La segunda a través de la participación ciudadana.

Previamente delimitado el campo conceptual, puede entonces tratarse en específico, y con mayor holgura, de la problemática que actualmente afronta la administración pública colombiana, y que ha motivado estas rápidas reflexiones.

Durante los últimos años se ha concentrado la atención nacional en debatir la urgencia de remodelar la estructura de los gobiernos seccionales.

Cabe observar que la discusión ha tendido a constreñirse excesivamente al marco conceptual de los municipios y los departamentos, ámbito que resulta muy estrecho por depender de un diseño administrativo que, sin modificaciones sustanciales, viene aplicándose desde hace prácticamente un siglo. Durante todo este tiempo se le atribuyó un sinnúmero de deficiencias, que, por lo reiteradas y conocidas, han venido a convertirse en lugares comunes de la conversación diaria, la especulación académica y la retórica de los políticos.

El municipio constituye el asentamiento urbano por excelencia, pero no es el único. Existen concentraciones urbanas menores, merecedoras de atención por parte del Derecho Público, como son los corregimientos, rancherías y caseríos. Los hoy denominados municipios son poblaciones y ciudades de características muy diversas, en consideración a las cuales es necesario establecer categorías, en forma tal que a cada una de ellas se le aplique un régimen proporcionado a su importancia, su idiosincrasia y sus necesidades prioritarias.

Están, además, aquellas formaciones urbanas complejas en que, debido a un crecimiento desmesurado y no siempre deseable, varias poblaciones, absorbidas por un núcleo vigoroso, resultan participando o, más bien, dependiendo de una administración común.

La institución departamental, por su parte, resulta insuficiente para abordar la problemática urbano-rural. Las zonas geográficas naturales, cuya consideración tanta importancia reviste para planificar e impulsar el desarrollo económico y social, que son las funciones medulares de la administración contemporánea, deben convertirse en activos protagonistas de la Administración Pública.

La división política de un país tan extenso y tan variado como es Colombia, debe atender, sobre bases técnicas y científicas, a los condicionamientos naturales de su demografía, su desarrollo material, su vasta geografía, y debe concebirse en proporciones tales que hagan factible estimular en forma sostenida la dinámica económico-social de cada entidad territorial.

El concepto de "región" se acomoda bastante bien el anterior planteamiento. No excluye por completo al Departamento; por el contrario, es en la inmensidad de nuestros Departamentos, en sí mismos vastas regiones naturales, donde se produce el fenómeno regional (o "provincial", si se prefiere) que tanto nos interesa.

Las reflexiones antecedentes hacen énfasis en la concepción de los espacios materiales, físicos, naturales, a los cuales debería adaptarse la administración seccional del país, para mayor beneficio de los territorios que lo componen y de las personas allí localizadas.

Sobre la estructura y el funcionamiento de los aparatos administrativos municipales y departamentales, prácticamente cristalizados desde 1886, y los organismos nacionales que con aquéllos están en necesaria y creciente relación, se ha polemizado hasta el cansancio.

El régimen de bienes, ingresos y gasto, la toma de decisiones, la designación de las autoridades, la prestación de los servicios públicos y demás aspectos fundamentales de la conducción colectiva, se resienten de una celosa concentración de competencias que, si bien en un primer momento histórico pudo

haberse justificado por contribuir a la preservación de la unidad nacional y en ella a articular una concepción unitaria de gobierno, no tiene desde hace años razón política ni técnica de subsistir.

Cualquier reforma en esta materia debe tener en consideración, primordialmente, los aspectos político y técnico. Algunos aseguran que el país no ha madurado suficientemente en algunos aspectos como para llevar a cabo reformas profundas en la administración seccional, no obstante que se les reclama cada vez con mayor vigor e insistencia.

En lo político se pretenden agitar, aún, los fantasmas secesionistas del siglo XIX y un poco también añejos celos doctrinarios. Se percibe un desgano por aflojar las cortas y cada vez más numerosas riendas de la autoridad central, una desconfianza en la capacidad de autogobierno local, una inquietud por los efectos impredecibles de la promoción democrática que implica una amplia descentralización, la perplejidad de los partidos políticos ante un electorado que se muestra crecientemente apático e incrédulo.

En lo técnico, es cierto, se tropieza con la falta de un conocimiento por menorizado y sistemático de los problemas, sus causas y posibles soluciones.

El cuadro tiende a agravarse cuando observamos que, en lo material, son sensibles las deficiencias de infraestructura, la escasez de personal especializado, la crónica penuria presupuestal.

En este punto es preciso hacer nuestras las palabras del gran jurista Hernán Toro Agudelo: "La descentralización administrativa y fiscal es un estado de ánimo, que para sus realizaciones prácticas, inmediatas, cuenta ciertamente con una serie de propuestas específicas pero no, por desgracia, con estudios sistemáticos, como serían los del inventario de los servicios a cargo de la Nación y de los entes territoriales, la posibilidad de redistribuirlos, nominativa y singularmente considerados; o la de asignar a dichos entes, en determinados servicios nacionales, poderes de gestión y decisión, en esquemas concretos, como lo exige el derecho público; o el estudio de los ingresos totales de la Nación, departamentos y municipios, su evolución y comportamiento, sus perspectivas, y conveniencia de nueva distribución, sustitución o modificación. Mientras dichos estudios, que podrían encargarse al Departamento Nacional de Planeación con la cooperación necesaria de las oficinas departamentales, no existan, se carece de una base seria y científica para plasmar en leyes, o en normas constitucionales, fórmulas concretas de descentralización; el intento sería improvisado, con todos los graves riesgos que ello implica."

En el actual estado de la discusión es, como se ve, prematuro proponer conclusiones concretas.

Sin embargo, pensando en que debe iniciarse con bríos la restauración de tan pesado edificio, considero que si el gobierno nacional es en verdad sensible a la importancia que intrínsecamente tienen el asunto urbano-rural y la descentralización del poder en los diversos niveles territoriales del Estado, tal afán debería reflejarse necesariamente en la estructura central de la administración.

Hace falta una instancia central de gran nivel, quizá un Departamento Administrativo, que comience a trabajar con los instrumentos jurídicos existentes (que son abundantes) para investigar, diseñar y coordinar programas, y ponerlos en marcha gradualmente; preparar proyectos de leyes y decretos, y también de reforma constitucional.

El papel de coordinación deberá realizarse entre los más altos organismos públicos de gestión y planeación; también respecto de las entidades descentralizadas de todos los órdenes y, naturalmente, respecto de los sujetos territoriales, quizá en primer lugar los departamentos, que entonces tendrían indiscutible importancia como planificadores del desarrollo y directores de los servicios públicos.

Prestará asesoría técnica a las entidades interesadas del nivel regional y urbano, encuadrada toda su actividad en un criterio de colaboración para promover, con prudente gradualismo, la construcción de autonomías locales sobre bases técnicas y científicas.

Éste sería el organismo nacional encargado de llevar a la práctica la descentralización territorial del Estado y de engendrar y fortalecer continuamente los interlocutores regionales y urbanos del poder central.