

INTRODUCCION

CONTROVERSIA busca analizar en sus próximos números la reorganización del aparato del Estado propuesta como tema de la Asamblea Constituyente cuya discusión cursa actualmente en el Congreso. Los puntos que el presidente López somete a la discusión de la llamada Mini-Constituyente son el régimen departamental y municipal, principalmente con respecto al régimen de ingresos y gastos, y la estructura de la Rama Judicial del Poder Público, tratándose especialmente de los niveles más altos de la jerarquía jurisdiccional, incluyendo aquí los organismos encargados de supervisar a los aparatos y agentes del Estado.

La primera parte del estudio (Controversia No. 59-60) se centra en los antecedentes de la reforma constitucional en lo referente a las relaciones entre las regiones del país y el Estado central. El desarrollo del Estado nacional en Colombia, dentro del cual se inscribe la actual reforma departamental y regional, tiene una larga historia: las diversas reformas constitucionales reflejan los momentos más importantes del proceso de constitución del Estado nacional. En este sentido, es muy dicente el hecho de que el presidente López Michelsen haya presentado su propuesta de reforma como la culminación de la reforma constitucional de Rafael Núñez en 1886, que significó la reorganización del Estado colombiano en sentido fuertemente centralista, abandonando las soberanías de las regiones-Estados federales. El presidente acompañó su propuesta de Constituyente con una serie de ataques al régimen departamental imperante, especialmente al funcionamiento de las asambleas departamentales. Asambleas, departamentos y gabinetes departamentales fueron presentados por López como rezagos federalistas, dejados como "contentillo" a los amigos del federalismo.

La historia del Estado nacional, desde la Colonia hasta nuestros días, se presenta como el marco de la Constituyente propuesta por López: se parte del desarrollo desigual de las regiones desde la Colonia; luego se estudian los cambios operados a lo largo del siglo XIX que consagran la atomización de la nación y las autonomías regionales en las constituciones federales (especialmente, la de Rionegro, en 1863); después se describe el proceso de consolidación de la unidad nacional y de fortalecimiento del Estado central, consagrado en 1886 y reforzado por las posteriores reformas constitucionales, especialmente las de 1936 y 1968.

La 2a. parte de este estudio (CONTROVERSIA No. 61) analiza el transfondo de la propuesta presidencial y su significado dentro de la actual coyuntura. Se inicia analizando las críticas hechas a la propuesta, tanto desde la derecha como de la izquierda: hay problemas más urgentes e importantes, la reforma le corresponde al Congreso, se desconoce la temática específica de la propuesta presidencial, la composición de la asamblea constituyente es antidemocrática porque excluye necesariamente a la izquierda, la constituyente fortalecerá la naturaleza represiva del Estado colombiano, etc.

Al parecer, estas críticas tienen parte de razón: la coyuntura política actual parece tener poco que ver con las propuestas de reforma. Pero si se ven los efectos a largo plazo de las modificaciones constitucionales, se comprenderá que éstas trascienden las rivalidades internas de los partidos políticos tradicionales y los avances electorales de los grupos de izquierda, hasta constituir una estrategia a largo plazo que toca con los niveles económico, político e ideológico en su conjunto. Se busca, sostiene el autor, consolidar nacionalmente el nuevo balance interno del bloque en el poder y delinear nuevos canales de integración-desorganización-represión de las clases dominadas, plasmando el nuevo consenso en la Constitución.

El análisis aquí presentado busca superar los marcos formales, técnicos, institucionales o economicistas dentro de los cuales se ha insertado hasta ahora el debate sobre la Constituyente. Se examinan los determinantes sociales de la reestructuración de las finanzas regionales, tanto departamentales como municipales, con referencia a la teoría general, todavía en construcción, de la "crisis fiscal del Estado", cuyo pionero ha sido James O' Connor. Esta crisis se presenta como una descompensación de las contradicciones particulares del presente estadio de la producción capitalista, que tiene sus peculiaridades en el caso colombiano, por la inserción de la economía colombiana dentro del capitalismo imperialista mundial. Como la iniciativa presidencial solo se refiere a las finanzas regionales, se analiza luego la peculiaridad de la crisis fiscal a esos niveles. Luego se establecen, a manera de conclusión, los impactos de la reforma López en lo político, económico e ideológico.

Finalmente, se introducen algunas consideraciones sobre la reforma de la Justicia, que es el otro tema de la propuesta presidencial: se hace allí un acercamiento preliminar a los determinantes, limitaciones y consecuencias de las posibles propuestas de reforma.

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: I
¿HACIA LA CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL?

Fernán González G.

1. INTRODUCCION

Los puntos centrales que deberá reformar la asamblea constituyente propuesta por el presidente López Michelsen, son la administración de la justicia y la reorganización del régimen departamental. Esta reforma obedece, según el presidente, a la necesidad de institucionalización política enunciada en el dilema "institucionalización o catástrofe" que parodiaba el anuncio de Núñez cuando insistía en la necesidad de una reforma fundamental de la Constitución de 1863.

La evidente analogía tiene su significado en el pensamiento presidencial ya que la propuesta de reforma fue precedida por acerbos ataques del presidente contra el régimen departamental imperante y el funcionamiento de las asambleas, presentadas por López Michelsen como el "contentillo" que Rafael Núñez les dejó a los amigos del federalismo en la reforma de 1886. Las actuales asambleas departamentales son, según el presidente, "remedos de asambleas legislativas de la época federal", sin funciones acordes con los nuevos tiempos, culpables de la falta de institucionalización de los departamentos. Incluso los mismos departamentos carecen de actualidad, sostiene López M., ya que ellos vinieron a sustituir los antiguos estados federales "con un remedo de poder administrativo y legislativo": los gabinetes departamentales vienen a ser así "una caricatura del ejecutivo central". El presidente López se pregunta si no estaremos pagando demasiado caro este simulacro de los Estados Soberanos de antaño, que perjudican a las provincias y municipios con un centralismo peor que el de la Nación.

La propuesta presidencial se presenta así como la continuación o culminación de la reforma constitucional de 1886, que significó la reorganización del Estado colombiano en térmi-

nos del abandono de las soberanías de las regiones-Estados y la consiguiente aparición de un Estado central fuerte, lo que respondía a la necesidad de impulsar el proceso de la unificación nacional. La Constitución de 1886 reorganizó el país como Estado unitario, con un Ejecutivo fuerte, con la Religión Católica como eje de cohesión nacional. Pero evidentemente no logró la plena realización del pensamiento de Núñez porque tuvo que realizarse a través del compromiso y la transacción política con muchos delegatorios apegados todavía a rezagos federales.

Por esto, el presente artículo busca enmarcar la propuesta del presidente López dentro del desarrollo histórico del Estado nacional en Colombia, relacionando la historia del Derecho constitucional colombiano con las circunstancias sociales, económicas y políticas que la originan o condicionan.

De ahí que el artículo se inicie describiendo la historia de la formación del Estado nacional en forma paralela a la historia del desarrollo constitucional del país, antes de abordar la propuesta del presidente López Michelsen. Se parte del desarrollo desigual de las diversas regiones colombianas, fruto de los diversos modos de colonización y conquista española y de las diversas formas de vinculación con la metrópoli. Luego se estudian los cambios operados a lo largo del siglo XIX con las reformas liberales que terminan consagrando la atomización nacional en la constitución federal de 1863, que representa la autonomía de los poderes locales y la imposibilidad de cada una de las regiones para imponer un control hegemónico al resto del país. Después se llega al proceso inverso de consolidación de la unidad nacional y de fortalecimiento del Estado, consagrado en la constitución de 1886 y reforzado con las reformas constitucionales, especialmente la de 1936 y 1968. Este desarrollo histórico constituye una preparación indispensable para situar en su contexto la propuesta de reforma que actualmente está en discusión.

2. EL PASADO COLONIAL Y LAS AUTONOMIAS LOCALES

La conquista española vinculó de manera desigual a las regiones colombianas según sus características económicas, demográficas y geográficas, por lo cual no se configuró una unidad del mercado interior ni un control político centralizado sino que se estableció cierta autonomía de las localidades, expresada en los cabildos, dominados desde temprano por las oligarquías regionales. Las regiones no se vincularon casi nada entre sí, talvez por las dificultades que la geografía imponía a las comunicaciones.

Las regiones mineras se vincularon de manera directa y fuerte con la metrópoli, pero dependiendo de los diversos ciclos del oro: según la importancia de las diversas explotaciones, se determinaba el papel preponderante de unas regiones con respecto a otras. La región del Cauca, con su metrópoli de Popayán, reviste gran importancia durante el siglo XVIII, gracias a la explotación de aluviones auríferos en el Chocó; hasta entonces, la región oriental había sido la más importante en la vida colonial.

De modo muy diferente se vinculan a la metrópoli las regiones costeras, dedicadas casi por entero al comercio metropolitano lo mismo que los puertos del río Magdalena. Inicialmente, Cali deberá su prosperidad no a las minas sino a su acceso al puerto de Buenaventura, punto de confluencia de mercancías de Panamá y Guayaquil (1). Mompóx derivará su importancia del tráfico por el Magdalena. Las regiones agrícolas y ganaderas estarán bastante marginadas del mercado mundial: su relación con la metrópoli se hará a través de impuestos o monopolios como el estanco del tabaco.

(1) Colmenares, 1972: p. 278.

La densidad de la población indígena también determinará en buena parte el diverso desarrollo regional de la sociedad colonial: en las regiones donde la población indígena era abundante o se sometió más o menos pacíficamente a los conquistadores españoles, se establecieron las instituciones de la encomienda y el resguardo, cuya descomposición dará lugar a la estructura latifundio-minifundio de los actuales departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Nariño. La típica hacienda colonial, casi siempre ganadera, surge en las regiones donde se concentraba la mayoría de las encomiendas: la descomposición lenta de los resguardos vecinos abastecerá de mano de obra a las haciendas, al convertirse los indios del resguardo aparceros de la hacienda o campesinos minifundistas.

En cambio, en las zonas donde la población indígena no era abundante o fue exterminada por su belicosa resistencia a la conquista (fue el caso de casi todas las tribus de "tierra caliente"), se organizó un tipo muy distinto de economía y sociedad. Es el caso, subrayado por Nieto Arteta (1), de la zona santandereana de Socorro y San Gil, donde se desarrolla una economía campesina de pequeña y mediana propiedad. En esta zona se desarrolla una economía manufacturera de cierta importancia, (San Gil, Vélez, Socorro, Girón) lo que trajo consigo un aumento de la vida urbana con intenso intercambio comercial. Consecuentemente, la mentalidad de los pobladores es más "democrática" e igualitaria, más individualista, como se verá en la revolución de los Comuneros, que surge precisamente en esta zona como reacción a la mayor intervención del Estado español a través de los impuestos y de la delimitación de las áreas de cultivo. La vinculación de esta zona con la metrópoli se hará a través del monopolio estatal o estanco del tabaco, que es el producto predominante en la región.

(1) Nieto Arteta, 1970.

Un caso excepcional será el de la región de Antioquia (que comprendería no solo el actual departamento de este nombre sino su zona de influencia cultural, los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Norte del Valle del Cauca y Tolima, con algunos enclaves en el Chocó): es una zona originariamente minera, sobre todo en el Norte (Remedios, Zaragoza, Cáceres), con fuertes núcleos de esclavos negros. Pero pronto los problemas técnicos, el agotamiento de las vetas y la escasez de esclavos dió lugar a una explotación de la minería de aluvión en base al lavado del oro ("mazamorreo") realizado por mano de obra libre. El abastecimiento o crédito de estos mineros dispersos trajo como consecuencia el surgimiento de un poderoso grupo comerciante, que en el siglo XIX se va a convertir en banquero y en grupo industrial en el siglo XX, aprovechando la acumulación producida por las exportaciones cafeteras y la ampliación del mercado que representa la colonización antioqueña.

Según Darío Fajardo, durante la etapa de asentamiento de la sociedad colonial (siglos XVII y XVIII) se configuraron 5 grandes unidades espaciales socio-económicas, diferenciadas en su producción y estructura social:

1. Los enclaves mercantiles del Litoral Caribe, Santa Marta y Cartagena, con una retaguardia agrícola y ganadera en las llanuras costeras de los actuales departamentos de Bolívar, Magdalena.
2. El nor-occidente minero, centrado en el área que corresponde al actual departamento de Antioquia.
3. El sur-occidente minero, agrícola y ganadero, sobre los actuales departamentos de Valle, Cauca y Nariño.
4. El centro-oriente agrícola y ganadero, configurado sobre los hoy departamentos del Tolima, Cundinamarca y Boyacá.
5. El nor-oriente artesanal, básicamente centrado en el departamento de Santander"(1).

(1) Fajardo, 1976.: 8.

El comercio entre las diversas regiones era escaso y difícil, pero no inexistente: como señala Robert West, las zonas ganaderas del Cauca (Cali, Buga, Roldanillo) abastecían de carne a los campamentos mineros vecinos de Anserma y Popayán y, en los inicios del Siglo XVII, también las zonas mineras de Antioquia, Zaragoza, Cáceres y Remedios. Incluso, abastecían de ganado al Chocó y a las ciudades de Pasto y Quito. A finales del período colonial, se comenzó a llevar ganado a Antioquia de las sabanas de Tolú y Ayapel. Las sabanas secas del Alto Magdalena (Neiva, Timaná y La Plata) eran la fuente principal de carne y cueros para la Sabana de Bogotá, a comienzos del Siglo XVII: lo mismo ocurría con las minas de Mariquita(1).

Germán Colmenares señala también la existencia del comercio interno de "frutos de la tierra", al lado del comercio de "ropa de Castilla" y otros artículos de la metrópoli: "el dinero que se sacaba de los tributos o las ganancias obtenidas en el comercio de granos y de frutos de la tierra trabajados por los indios iban a engrosar la corriente comercial que aflúa a la metrópoli. Los mercados de las regiones mineras y de la plaza fuerte de Cartagena atraían las vituallas que producían las encomiendas y proveían de capitales a los encomenderos. Desde las regiones de Tunja y de Santafé se enviaban a Cartagena, a Mariquita, Remedios y aún a Cáceres y Zaragoza harinas, quesos, jamones, alpargatas, mantas, pollos, etc"(2). Pero, como señala el mismo Colmenares, el particularismo de las ciudades fue siempre un obstáculo para los comerciantes: "la incomunicación de los centros urbanos se debía en gran parte a la imposibilidad de confrontar el poder central con ciertas pretensiones de autonomía regional" (3).

(1) West, 1975.

(2) Colmenares, 1972: 292.

(3) Colmenares, 1972: 280.

Este particularismo refleja la modalidad de la conquista: "Los límites políticos y administrativos de la Nueva Granada reflejan el fenómeno de la conquista y no de una voluntad política o un diseño racional de organización interna. Provincias, gobernaciones, corregimientos no derivan de un orden constitucional sino que son un hecho que se desarrolla según un dinamismo propio. La subordinación de una ciudad a otra o el lugar que ocupa cada una dentro de una jerarquía tienen un origen puramente histórico, determinado en muchos casos por un desarrollo regional anterior a la conquista". (1).

Colmenares muestra cómo los territorios conquistados dependían del control de un núcleo urbano sobre su contorno rural y sobre las ciudades que le debían su fundación; de ahí que los límites de las provincias o regiones no podían fijarse por una simple decisión administrativa. La dependencia de las ciudades con respecto a su ciudad de origen iba debilitándose a medida iban adquiriendo importancia propia: "Santafé, por ejemplo, podía afirmarse fácilmente sobre Tocaima, Vélez y Mariquita pero difícilmente sobre Tunja y Pamplona. Buga dependía de Cali pero ésta tendía a guardar cierta autonomía frente a Popayán y aún a disputarle su preeminencia en el territorio de la provincia" (2).

Colmenares explica este particularismo de las ciudades por la precariedad de los lazos que las unían a su contorno rural: "La base de sustentación de la "república" de los españoles eran las economías agrarias de los pueblos sometidos, a los que la vinculación directa y personal podía arrancar los excedentes necesarios para mantener el núcleo urbano. Este no se presentaba, pues, como un mercado al que afluyeran los productos dentro de un intercambio natural sino como un simple reducto de poder que sometía a sus exigencias las regiones vecinas" (3). Este particularismo de las ciudades y el relativo

(1) Colmenares, 1972: 19.

(2) Colmenares, 1972: 16.

(3) Colmenares, 1972: 16.

aislamiento de las regiones entre sí, junto con la dificultad de las comunicaciones con la metrópoli y con la sede del gobierno colonial otorgaban cierta autonomía a los poderes locales. Germán Colmenares señala cómo las visitas generales y juicios de residencia que se seguían a los funcionarios de la Corona develaban a menudo “el juego sutil de un equilibrio y de un verdadero reparto del poder entre el funcionario en cuestión y las instancias del poder local. Sobornos, favoritismos, conculsiones, nepotismo o abusos de poder, todos —o casi todos— los delitos que se imputaban a los funcionarios desmascaraban un juego de alianzas consentido en el que miembros de la sociedad criolla participaban como socios activos” (1).

Las ciudades, afirma Colmenares, eran el teatro de las luchas por el poder y la preeminencia social: “se sabía por anticipado que el poder de la Corona era demasiado lejano para entrar efectivamente el poder de hecho del patriciado criollo. Parecía esperarse que la Corona sancionara, cada vez que fuera necesario, los manejos de los notables o de lo contrario se la ignoraba simplemente. Cuando desde España se emprendía una acción más vigorosa en contra de los abusos y de los pretendidos privilegios del patriciado, quedaba siempre el refugio de los procedimientos interminables, de las apelaciones y las probanzas interesadas, de tal manera que al cabo de un proceso muy largo la verdad y aún el objeto mismo de las averiguaciones eran ya indiscernibles cuando no era que desaparecían los actores” (2).

Los títulos de hidalguía y el afán por las distinciones sociales fueron en América, según Colmenares, “una consecuencia forzosa del reparto implícito de poder que establecía una especie de equilibrio entre los principios de soberanía del Estado español y las pretensiones provincianas de los naturales de las colonias. . . En casi todas las ciudades se reconocía la pre-

(1) Colmenares, 1972: 297.

(2) Colmenares, 1972: 302.

eminencia de uno o dos patricios capaces de congregar en torno suyo fidelidades de linaje y de detentar un puesto honorífico como el de alférez real o alguacil mayor. En algunos casos estos personajes debían su situación a su ascendencia pues contaban entre sus antepasados a algún caudillo notable. En la mayoría, sin embargo, era la simple concentración de poder económico, unida a una vasta parentela, lo que determinaba las distinciones excepcionales" (1).

Los cabildos locales van perdiendo importancia frente a la Audiencia y al Presidente de ella, a medida van decayendo las encomiendas pero el poder local continúa ligado a la propiedad de la tierra. Solo con las reformas borbónicas en la segunda mitad del siglo XVIII iban a producirse los choques entre criollos y funcionarios de la Corona. Para muchos, la independencia va a producirse precisamente como una reacción de los poderes políticos locales frente al intento centralizador de los Borbones.

La autonomía de las regiones entre sí no era total ni indiferenciada, pues había algunas que predominaban en el conjunto de la vida de la colonia: Las vicisitudes de la vida económica y política de las regiones dan lugar al diferente peso de las ciudades-regiones en las diversas épocas de la vida colonial. Inicialmente, son las zonas costeras (Santa Marta, Cartagena) las preponderantes como base que son de las expediciones conquistadoras del interior y como centro de acopio del oro arrebatado a las poblaciones caribes. También son importantes las fundaciones de ciudades en el Occidente (Popayán, Cali, etc.) porque constituyen avanzadas de la penetración española por el Sur, desde Quito y el Perú. La debilidad del comercio interior y el carácter señorial ("encomendil") de la sociedad conquistadora, hacen pasar pronto la primacía a las zonas donde se concentraba la mayoría de la población indígena (y consiguientemente, la mayoría de las encomiendas,

(1) Colmenares, 1972: 302.

como Tunja y Santafé) sobre las poblaciones mercantiles de la Costa Atlántica. La preponderancia económica de la zona oriental significó el predominio político de las zonas de Tunja y Santafé, sede del gobierno colonial, sobre las demás regiones. Fajardo señala cómo la rápida extinción de las poblaciones indígenas en el noroccidente significó la introducción de esclavos negros en la región y "la búsqueda y apertura de caminos que facilitarían el envío de vituallas desde el oriente, norte y centro del Nuevo Reino, en donde las tierras y la numerosa población indígena dominada, se destinaban a la producción agrícola necesaria para el sostenimiento de la sociedad colonial local en proceso de asentamiento" (1).

Pero el abastecimiento del occidente minero por el oriente agrícola no significó, dice Darío Fajardo, la integración de las dos zonas sino la intensificación de sus contradicciones: "En el oriente (norte y centro) se encontraban, por un lado, los encomenderos que enviaban a los indígenas a las minas y los hacendados —ligados a los encomenderos por distintos vínculos— que dirigían la producción de sus haciendas al mercado de víveres de las minas, con mejores perspectivas que en los mercados locales. Por otro lado se hallaban los "vecinos", pobladores españoles con sus intereses económicos centrados en la misma región del oriente (medianos empresarios agrícolas, comerciantes, dueños de talleres artesanales), para quienes la sustracción de la mano de obra indígena y de los productos agrícolas de la región era negativa y limitante para sus actividades económicas" (2).

El bajo desarrollo técnico de la minería hizo depender la dinámica extractiva de la apertura de nuevas fronteras, del descubrimiento de nuevas vetas o zonas de aluvión. El agotamiento de una veta implicaba el traslado de la población minera y de la producción agropecuaria de apoyo: Esto producía una inestabilidad de producción y de los asentamientos

(1) Fajardo, 1976: 9.

(2) Fajardo, 1976: 10.

humanos correspondientes, ligada a una gran concentración territorial por las concesiones reales de tierras donde se suponía podría encontrarse oro. Todo esto, ligado a la crisis de la esclavitud, produjo una depresión de la región antioqueña, que solo fue superada por la política redistributiva de tierras, realizada por el oidor Mon y Velarde, que fue la base de "colonización antioqueña", iniciada a fines del siglo XVII y finalizada solo en los comienzos del presente siglo (1).

Pero el auge de la minería del Chocó y de la región de Barba-coas trajo como consecuencia la preponderancia de la zona suroccidental, que dió mucha importancia a la región de Popayán, que utilizaba la producción agropecuaria de encomiendas y haciendas para abastecer a la población minera. Colmenares señala que la minería solía ser ruinoso cuando no estaba acompañada de actividades complementarias que permitieran cierta autonomía a la explotación: por eso, los encomenderos se hacían comerciantes, además de ser mineros, agricultores y ganaderos (2).

La revolución de los Comuneros favoreció, según Fajardo, al sector de hacendados de ascendencia encomendera porque liquidó a los sectores del Oriente que empezaban a impugnar su dominio económico y político: la misma Independencia vino a favorecer la perpetuación de esta estructura del poder local: "para la época en la que ocurre este proceso, la metrópoli sufría efectos atenuados pero no por ello insignificantes de la reordenación económica y política europea; frente al peligro de transformaciones resultantes de este cambio, el poder hacendatario en las colonias tomó en gran medida la dirección del movimiento separatista" (3).

(1) Fajardo, 1976: 11.

(2) Colmenares, 1972: 200.

(3) Fajardo, 1976: 13.

3. INDEPENDENCIA NACIONAL Y AUTONOMIAS REGIONALES

La estructura localista de la economía y la predominancia de los hacendados en cada región se manifiesta primeramente en la revolución de los Comuneros y luego en los movimientos separatistas de España, que son difícilmente articulables porque se producen de manera aislada y autónoma en casi todas las poblaciones de cierta importancia.

Sobre el papel de los poderes políticos regionales en la revolución de los Comunes, opina así Eduardo Santa: "La vida de las comunidades giraba en torno de su Cabildo, más en la propia provincia que en la capital de la respectiva colonia; y el pueblo, aunque no participaba en su elección, veía en ellos un organismo que velaba por su bienestar y al cual llevaban sus quejas y reclamos. A tal punto que el movimiento de los Comuneros, en Colombia, al igual que otros movimientos análogos anteriores a la emancipación, giró fundamentalmente en torno a los Cabildos o Comunes, como su nombre lo indica. Era en cierta manera un eco de la insurrección de las comunas de Castilla y aspiró a defender las libertades comunales contra la imposición abusiva de nuevos tributos. En prueba de ello Juan Francisco Berbeo al suscribir con los delegados del gobierno virreinal de Bogotá las capitulaciones del Mortiño dijo obrar en nombre y representación de los sesenta y seis Cabildos que habían apoyado el movimiento insurgente. En los treinta y cinco artículos de que consta la capitulación se contemplaron aspectos que solo eran de incumbencia de la vida municipal" (1).

El movimiento comunero también revela claramente el problema del desarrollo desigual de las regiones, que se expresa

(1) Santa, 1969: 26.

en la rivalidad entre la señorial Tunja, sede de antiguos encomenderos y hacendados, y la progresista región del Socorro, dedicada al comercio, a la manufactura artesanal y al cultivo del tabaco. Según Francisco Posada (1), esta rivalidad interregional fue aprovechada hábilmente por el Arzobispo Caballero y Góngora para dividir al movimiento y presionar a Berbeo para que aceptara las Capitulaciones. Según anota Darío Fajardo, la derrota del movimiento de los Comuneros no fue solo "la derrota de una clase social por otra (artesanos, comerciantes, campesinos medio vencidos por la administración colonial aliada con el poder hacendatario y encomendero) sino también el de una región por otra (el nor-oriente, los Santanderes, por el centro-oriente, Santafé y Tunja)" (2).

El movimiento emancipador de España también tuvo marcado sabor localista, como subraya Eduardo Santa: "De igual manera los Cabildos de Cartagena, de Pamplona, del Socorro, Santa Marta, Neiva, Mompós, Mariquita, Antioquia y muchos otros, levantaron su voz para pedir la constitución de Juntas de Gobierno autónomas, para elevar la bandera de la insurgencia o para deponer y aprisionar a los propios gobernantes locales. Algunas modificaron ipso facto su constitución agregando vocales designados popularmente. El ejemplo cundió en todo el territorio de la república y el movimiento emancipador prendió como una hoguera de muchas lenguas en toda la nación. Fueron los Cabildos los que lanzaron el grito de la Independencia, los que se dieron nuevo gobierno, los que sostuvieron la fe en la lucha, los que recogieron la inconformidad popular, los que organizaron la resistencia, los que dictaron nuevas constituciones, los que suscribieron las actas, en fin, los aglutinantes y organizadores del nuevo orden social y político. Tanta importancia tuvieron, pues, que en torno a ellos y por ellos se hizo la revolución contra el estado español" (3).

(1) Posada, 1971.

(2) Fajardo, 1976: 14.

(3) Santa, 1969: 27-28.

El carácter localista de la Independencia va a reflejarse en el federalismo extremo del período conocido en la historia oficial como la "Patria Boba" y en la facilidad con que se efectuó la reconquista española por las tropas de Morillo, que vencieron con facilidad a las anarquizadas, fragmentadas y desorganizadas tropas locales. Un contemporáneo de los acontecimientos, Lino de Pombo, se quejaba del carácter local y anárquico de la primera independencia en su biografía de Francisco José de Caldas, publicada por primera vez en 1852 y reeditada en 1952:

"Por desgracia para la santa causa de la revolución, la cuestión acerca de la nueva forma de gobierno surgió bien pronto de entre los escombros del régimen virreinal abolido, para dividir los ánimos, suscitar y enconar partidos y pasiones, consumir rápida e improductivamente los grandes recursos del país, y anarquizarlo; **las rivalidades y pretensiones de localidad que eran el motivo verdadero**, las teorías, el disfraz, y el ejemplo de los Estados Unidos del Norte, el talismán de la agitación funesta. **Cada provincia quiso ser estado soberano y si en algo se entendían era en el odio común contra la antigua capital**: esta promovía la centralización y por todas partes le contestaba erguido y airado el monstruo de 100 cabezas, el federalismo, en desconcierto, no obstante su inmensa popularidad. En el centro se constituyó un estado, con el nombre de Cundinamarca, que por varios medios fue procurando ensanchar sus límites territoriales, y en un lugar de la Provincia de Tunja se instaló más tarde un congreso federal, con diputados de algunos de los otros estados soberanos de reciente erección. El mayor número de los próceres distinguidos de la revolución, y de los hombres influyentes de la época, incluso no pocos hijos y vecinos de Bogotá, eran federalistas, casi todos de buena fe, por convicción profunda: el centralismo, encabezado por el ilustre y experimentado Nariño, tenía en la capital sus cuarteles y arsenales, y su fuerza de más importancia" (1).

(1) Pombo, Lino, De, 1958: 39-40.

El subrayado es mío.

Los historiadores de nuestro desarrollo constitucional, Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, comentan así la oposición de las regiones al esfuerzo unificador de Bogotá: "No todas las provincias correspondieron a la excitación de la Junta de Santafé: el espíritu de independencia había ido demasiado lejos, y algunas de ellas, las más distantes de la capital, organizaron sus juntas seccionales, desconociendo la autoridad de aquella Junta Suprema, celosa de su hegemonía. Como si desde el principio de nuestra vida independiente hubiéramos sido condenados a pasar de un extremo a otro extremo, de un error a otro error, quísose llegar como per saltum del despotismo exagerado a la exagerada federación. . . Es lo cierto que cada Provincia quiso hacerse soberana, gobernarse sola, vivir vida independiente. Algunas de ellas se confederaron, otras funcionaron aisladas, y aun hubo varias que se declararon enemigas de Cundinamarca, permaneciendo aferradas a los principios realistas. Nació entonces la rivalidad; el germen de la discordia principió a producir sus venenosos efectos; el exceso de federación engendró la anarquía: era aquello una máquina descompuesta, descompuesta antes de montada, en que cada rueda funciónaba por separado sin concierto con las otras ni producción de la fuerza de defensa, que solo en la unión y en la armonía hubiera podido realizarse. . . A tal estado llegaron las cosas, que sin más vacilación formaron juntas independientes Cartagena, Antioquia, Citará, Popayán, Cali, Neiva, Mariquita, Pamplona, Casanare y Tunja. En aquellos tiempos de continuas rivalidades y de ignorancia en el manejo de la cosa pública, olvidando por completo el peligro que las amenazas, se dieron las Provincias a discutir utopías ridículas y peligrosas de independencia seccional, separándose y desmembrándose los pueblos unos de otros hasta aniquilarse. Cartagena, que aspiraba a figurar como plaza fuerte, y naturalmente recelosa de que Santafé quisiera apropiarse la soberanía, rechazó su invitación y a su vez excitó a las Provincias a la reunión de un Congreso en Medellín, proponiendo la forma federal como la sola capaz de hacer la felicidad pública" (1).

(1) Pombo y Guerra, 1951: 99-100, 101.
El subrayado es mío.

El carácter exageradamente local y parroquiano con que las diversas regiones buscaban su autonomía se refleja en el surgimiento del caudillismo regional, consecuencia del predominio de las oligarquías regionales. A este respecto, opina así Gustavo Samper Bernal en su "Breve Historia Constitucional y Política de Colombia": "El primer problema que apuntaba en el horizonte de la revolución era el de los cabecillas. En cada provincia surgía uno. El egoísmo español se manifestaba de bulto en los descendientes de los conquistadores. Las provincias, férreamente dirigidas por un grupo de jefes valerosos se sentían con fuerzas adecuadas para ser independientes. Los caudillos de Mompós trataban como de potencia a potencia a los de Antioquia. Los de Tunja a los de Santafé. Los del Cauca a los de Mariquita. Pero la Reconquista y con sus horrores Morillo, produjeron una liga momentánea entre los revolucionarios. Unidos ante el enemigo sólo pensaron en la derrota de los españoles. Después, ya buscarían la manera de imponerse a sus vecinos. Este fue el nacimiento del espíritu federalista: cada prócer anhelaba mandar en su localidad. Todos los caudillos preferían ser cabezas de ratón antes que cola de león" (1).

Las primeras constituciones, como la de Tunja de 1811, de Cartagena de 1812 y la de Antioquia de 1812, son de sabor localista. Todas las constituciones de esta época son anárquicas y prolijas: eran tratados sobre todos los temas políticos. La Constitución de 1821, que organizó la Gran Colombia, implantó como reacción un régimen centralista, que no tenía en cuenta las diferencias de las actuales naciones de Venezuela, Ecuador y Colombia. Estas diferencias eran el germen de la disolución de la Gran Colombia: así lo comprendieron caudillos como Páez, Flórez, Santander y Mariño. El llamado Congreso Admirable promulgó la Constitución de 1830, con el vano empeño de salvar la unidad grancolombiana.

(1) Samper B., 1957: 16

Es interesante el concepto de José María Samper con respecto a la Constitución de 1821, que muestra el excesivo centralismo como un defecto de ella, aunque reconoce que en su conjunto era excelente: "Pero la Constitución adolecía de un grave defecto que había de ser el germen disolvente: pecaba por exceso de centralización, como si con esto se hubiesen querido condenar y proscribir los anteriores excesos de un **particularismo** federalista que había sido funesto. La **unidad política** de Colombia era una necesidad imperiosa: sin ella no era posible asegurar la independencia propia y de los pueblos vecinos, ni refrenar las pretensiones más o menos desordenadas que manifestaba el caudillaje militar, fruto inevitable de la Revolución. . . era de toda necesidad la adopción de la **unidad política**, y al preferirla sobre la forma federativa, anduvieron acertados los Constituyentes. . . Pero no procedieron con igual acierto, por lo tocante a la centralización **administrativa**, que establecieron con exceso. Por una parte, era imposible administrarlo toda a virtud de órdenes o resoluciones que emanasen de la capital de la República (Bogotá), situada en el corazón de los Andes a ciento, doscientas, trescientas y más leguas de las extremidades, y aun de las capitales de muchos departamentos, cuando faltaban vías y medios de pronta y fácil comunicación, y cuando había entre las poblaciones colombianas **gran diversidad de intereses y de necesidades locales**. Por otra, los pueblos habían adquirido ya, si no los hábitos, por lo menos la aspiración y la ilusión del gobierno propio, mediante el régimen de Estados o Provincias confederadas y de constituciones orgánicas de una existencia autónoma; régimen que, causando males y todo, había imperado de 1810 a 1815 ó 1816. Por último, era prudente contentar en cierta manera **las aspiraciones y el amor propio de muchos caudillos importantes, ilustres tenientes del Libertador**, que, habituados durante la guerra de la independencia a ejercer en sus provincias una **autoridad casi ilimitada** y por lo común arbitraria, no había de hacer el sacrificio de la autonomía provincial de años anteriores, en obsequio de la grande uni-

dad nacional, sin que se les permitiese a lo menos ejercer influencia en la dirección de los asuntos administrativos, en sus respectivos departamentos" (1).

Fajardo ve en las luchas iniciales entre centralistas y federalistas la búsqueda de una legislación y administración centralizadas "como necesidad primaria a las clases mercantiles, en oposición a la defensa y fortalecimiento de las autonomías provinciales pretendida por los hacendados, como condición necesaria para el mantenimiento de su control sobre las relaciones económicas, políticas y sociales a nivel local, con mayores perspectivas al producirse la independencia de España". La correlación de fuerzas de las clases en la Nueva Granada, sostiene Fajardo, hace posible "el mantenimiento del statu quo de su estructura económica y política, en forma prácticamente inmodificada hasta mediados del siglo XIX, teniendo para ello gran significado la derrota de la idea de Bolívar sobre una estructura política autoritaria y centralista. A partir de la independencia se fortalecieron los núcleos regionales de poder económico y político, cada vez más hegemónicos como resultado de la asfixia de otras alternativas sociales que hubieran podido surgir de los resguardos indígenas o de la efectiva desconcentración de la propiedad de la tierra luego de la independencia" (2).

Es evidente que Fajardo tiene razón al considerar que la derrota del ideal bolivariano de Estado fuerte y centralista, trajo consigo el fortalecimiento del poder hacendatario tradicional. Pero es difícil diferenciar claramente en esta época entre hacendados y comerciantes: este esquema se aplicaría más fácilmente al enfrentamiento entre Nariño y Torres, pero no tanto al de Bolívar con las oligarquías criollas. Más fácil sería entender el problema en los términos en los que lo plantea

(1) Samper, 1951: I, 159, 160, 161. El subrayado es mío.

(2) Fajardo, 15. El subrayado es mío.

Fernando Guillén, que el propio Fajardo asume luego en el trabajo que venimos citando. Para Guillén, el ejército de Bolívar es “una fuerza democrática y un canal de movilidad social ascendente . . . la primera y la única de las asociaciones integradoras de su población”. Según Guillén, los generales y oficiales, que debían al ejército su ascenso social, “naturalmente afectos y defensores de la organización y del carácter del Ejército formado por Bolívar . . . nada debían a las pautas de conducta y estimación prevalecientes en la sociedad neogranadina, en el modelo hacendario, y se constituyeron lentamente en una forma de **asociación para el poder**, incongruente con las motivaciones y conductas de los generales y letrados de las oligarquías neogranadinas, viniendo a chocar contra ellas” (1).

Bajo la imagen regionalista del antivenezolanismo y de los prejuicios raciales contra los “negros” venezolanos y los aventureros irlandeses o ingleses, bajo la imagen de la lucha contra los odiosos fueros militares, hay toda una confrontación política, sostiene Guillén: “En realidad, en todo el ámbito de Colombia, el Ejército regular se estaba convirtiendo en una **nueva estructura asociativa de carácter político**, que llegaba a asemejarla más a la organización y a los modelos del Ejército Pacificador de don Pablo Morillo, que a las formas de organización espontánea que regían la vida social anterior de todas las provincias” (2).

Por eso, concluye Guillén: “En Caracas, tanto como en Bogotá, el Ejército regularmente **organizado** era el blanco de las iras de los caudillos con grados militares instalados en el poder regional” (3). Bolívar, terminadas las guerras de independencia, descubre la triste realidad de que “no existe, fuera del

(1) Guillén, 1973: 138-139.

(2) Guillén, 1973, 140.

(3) Guillén, 1973, 140.

Ejército, ninguna forma de asociación solidaria que pueda vencer las resistencias o los impulsos desintegradores de cada una de las antiguas colonias españolas" (1).

Según Guillén, el ejército se fue aproximando a la estructura de burocracia militar, con un sistema de escalafón y ascensos según servicios, con la eliminación gradual de las fronteras raciales para la movilidad social y "la aparición de un sistema de lealtades cada vez más alejado de las vinculaciones interpersonales puramente privadas, es decir, de lealtades abstractas y referidas a una tarea técnica" (2). Todo esto es "consecuencia de la racionalización burguesa de la vida social y de su consiguiente visión nacionalista —en el sentido francés— de la integración antifeudal" (3). Por eso, cree Guillén que el proyecto de Constitución Boliviana, "evidentemente inspirado por modelos bonapartistas", es concebido por Bolívar cuando el ejército se reveló como "una estructura de poder pobremente eficaz para mantener los planes de integración." (4).

El triunfo de las oligarquías regionales significó la consolidación del poder político y económico de los hacendados tradicionales y la consolidación de las estructuras sociales y económicas imperantes. Por eso, la transformaciones sociales y económicas operadas por la independencia fueron prácticamente inexistentes, aunque la guerra de independencia operó como canal de movilidad social..

(1) Guillén, 1973: 141.

(2) Guillén, 1973: 142.

(3) Guillén, 1973: 143.

(4) Guillén, 1973: 141.

4. HACIA EL FEDERALISMO: EL DOMINIO DE LOS CAUDILLOS REGIONALES

Derrotado el proyecto unificador de Bolívar, las constituciones posteriores de Colombia van aproximándose paulatinamente al modelo federal, ya que como subraya Joan E. Garcés, “el federalismo es una fórmula institucional completamente funcional en relación con el deseo de que se les reconociera la soberanía, de hecho o casi, que disfrutaban en sus regiones” los generales y grandes propietarios. Según este autor, “el régimen de la hacienda agrícola no solamente concedía a los grandes propietarios el control social y político de sus circunscripciones, sino que les aseguraba también una **autarquía** considerable frente a la **administración central**. La producción y la comercialización estaban completamente en sus manos. En el caso de la Gran Colombia, este fenómeno se presenta de un modo más manifiesto, ya que aquí las verdaderas unidades socio-económicas integradas eran las regiones, unidas unas a otras por muy débiles relaciones. . . El poder central no disponía prácticamente de medios para hacer efectiva su autoridad, ya que esta dependía de la cooperación de los grandes señores locales. Las comunicaciones entre las diferentes partes del país eran difíciles y muy lentas” (1).

El regionalismo aparece íntimamente ligado con el predominio de los caudillos y gamonales regionales. Así lo subraya Javier Ocampo López en su trabajo sobre el caudillismo en Colombia, basado en las novelas de Perico Ramírez: “El colombiano es regionalista y localista y tiene tendencia hacia la micro-región y micro-cultura, con profundas raigambres geográficas, sociológicas e históricas. Es un fenómeno que se registra en Hispanoamérica y que entraña la esencia misma del nacio-

(1) Garcés, 1972: 81.
El subrayado es mío.

nalismo americano; pues debemos aceptar que las naciones tienen sus bases profundas en las regiones. En Colombia los sentimientos regionales aparecieron desbordantes en la Independencia y a lo largo del siglo XIX: Cundinamarca, Cartagena, Santa Marta, Antioquia, Tunja, Mariquita, Neiva, Socorro, Pamplona, Panamá y otras regiones, presentaron un proceso de desenvolvimiento regionalista, con manifestaciones de localismo político, muy arraigado y entrañable en la esencia misma del colombiano. El regionalismo fomentó el caudillismo y el gamonalismo, como expresiones de los valores sociales de la provincia; en la misma forma, las luchas entre federalistas y centralistas en el delineamiento del Estado colombiano. No podemos comprender la problemática histórica de Colombia en el Siglo XIX, sin llegar en sus bases a los problemas del regionalismo y el localismo político, que imprimieron un estilo propio en el colombiano" (1).

En la misma línea interpreta Tirado Mejía el federalismo como un reparto del poder político entre caudillos regionales y regiones, por la imposibilidad de que una región o un caudillo lograra la hegemonía sobre todo el país: "Contrariamente a lo que se ha dicho y escrito, con las medidas federalistas la clase dominante obró sabiamente en su propio beneficio. Ante la ausencia de una clase homogénea que cubriera al país los sectores regionales dominantes optaron correctamente por el federalismo, evitando una pugna nacional para resolver asuntos que tenían peculiaridades regionales" (2).

". . . Dentro de la perspectiva constitucional que ha tenido el estudio de nuestra historia, el asunto del federalismo se suele ubicar en el año de 1863, en el que unos cándidos hombres expidieron la Constitución de Rionegro, estatuto que, según frase atribuída a Víctor Hugo, era propio para ángeles. El asunto es más complejo: cronológicamente, este no es el año

(1) Ocampo López, 1974: 72-73.

(2) Tirado M., 1976: 23.

constitucional del federalismo, los constituyentes no eran tan cándidos y ni el propio Lucifer nos ha contado cuál es el estatuto que corresponde a los ángeles.

Sellada la Independencia de España quedó demostrado, con la disolución de la Gran Colombia, que el peso de los sectores dominantes regionales era mayor que cualquier otro. El mismo Estado granadino, producto de la antigua división administrativa colonial, como Estado no lograba crear una nación. Provincias enteras, por razones históricas pero también al influjo de sectores dominantes personificados en caudillos, pugnaban por adherirse a otros Estados, producto de la desintegración grancolombiana'(1).

Así, Tirado lo mismo que Ocampo López y Joan Garcés subrayan el papel cumplido por los caudillos regionales en el federalismo del siglo XIX. En las guerras civiles, juegan un papel preponderante en las diversas regiones: Francisco Carmona en Santa Marta, Juan José Reyes Patria en el Socorro, Juan A. Gutiérrez de Piñeres y Juan José Nieto en Cartagena, Salvador Córdoba en Antioquia. Algunos logran resonancia nacional, pero sin lograr total hegemonía: tal es el caso de Tomás Cipriano de Mosquera y José María Obando en el Gran Cauca, que fracasan ambos en su intento de erigirse en caudillos nacionales al estilo imperante en otros países latinoamericanos. Mosquera y Obando se enfrentan en las primeras guerras civiles de nuestra historia: son verdaderos "señores de la guerra", "hombres fuertes" de los gobiernos de José I. Márquez y Francisco de Paula Santander, respectivamente. La guerra civil de 1840 es llamada la guerra de los "Supremos" porque en ella participaban los grandes generales gamonales como Obando, Mosquera, Herrán y José H. López, Eusebio Borrero, Salvador Córdoba y Francisco Carmona, entre otros.

(1) Tirado M., 1976: 21.

El poder militar de estos caudillos regionales estaba ligado con la debilidad militar del Estado central, como señala William P. Mc Greevey: "La debilidad del gobierno hizo imposible el establecimiento del orden público. El tamaño legal del ejército era inferior al de Perú y el Ecuador. En 1842, su tamaño real era de poco menos de 5.000 hombres. No obstante, en 1854, el pie de fuerza legal fue reducido a 800 hombres y, hacia 1858, solamente 511 soldados hacían parte de la milicia a disposición del gobierno nacional. Evidentemente, **estas limitaciones al gobierno de Bogotá sirvieron para aumentar la autonomía regional**. En el decenio de 1860, la coalición radical-conservadora, introdujo medidas para restringir aún más el poder de Mosquera, disminuyendo su pie de fuerza a poco más de una guardia de palacio. En consecuencia, poco podía hacerse para frenar los frecuentes levantamientos locales" (1). En cambio, un Estado en plena pujanza económica como el de Antioquia, en la guerra civil de 1876, "en poco tiempo pudo poner sobre las armas un ejército de 14.000 hombres, incluso superior en armamento al del Estado central" (2).

Peones, arrendatarios, esclavos negros de las haciendas, junto con innumerables campesinos reclutados a la fuerza y algunos idealistas seguidores, constituían los ejércitos de los caudillos, como se desprende de muchos de los documentos recopilados por Tirado Mejía en su obra "Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia". El propio Tirado comenta esto así: "El hecho de pagar sus propios ejércitos implicaba que de entrada el financista era general. De sus haciendas los caudillos militares sacaban huestes y ganados para participar en la guerra. En la de 1840, Herrán reconoce de su contendor

(1) Mc Greevey, 1975: 88. El subrayado es mío.

(2) Tirado M. 1976: 25.

Obando que "la cuantiosa fortuna que él posee en la provincia de Popayán está sirviendo para el ejército de Sarria" . . . Los escuadrones, batallones o ejércitos, en muchos casos llevaban el nombre del financiador o del jefe al cual obedecían, lo que tenía graves consecuencias por la carencia de unidad en el mando" (1).

Otra causa de la relativa autonomía de las regiones, fue la dificultad de las comunicaciones. A este propósito, comenta Mc Greevey: "A mediados del siglo XIX, muchas de las principales rutas terrestres del país debían ser transitadas por cargadores humanos (tercios), en razón de que su mal estado impedía el paso de mulas u otras bestias de carga. Durante épocas lluviosas (que son hasta cierto punto impredecibles en las épocas montañosas del país) muchos senderos eran prácticamente inutilizables aun por cargadores humanos. No obstante, la mula era la bestia de carga típicamente empleada ... Un ingeniero civil, Evan Hopkins, anotaba que los productos norteamericanos frecuentemente eran más baratos en el puerto fluvial interior de Honda que los artículos procedentes de regiones distantes solo 160 kilómetros, y daba la siguiente explicación del fenómeno: "La llamada carretera de la capital a Honda es casi intransitable durante la época lluviosa y, en el mejor de los casos, no es sino un camino de mulas muy abrupto y excesivamente inclinado". Por su parte, un cónsul británico no era más elogioso de la situación casi medio siglo después, en 1889:

"Quizá el principal impedimento a la expansión del comercio en Colombia durante el último año ha sido la desastrosa condición de los principales caminos del país. El camino entre Honda y Bogotá, ciertamente el más importante del país, ha sido relegado a un abandono tal que es intransitable . . . El tiempo gastado en transportar las mercancías esa corta distancia ha sido superior al que se gasta de Europa a Honda" (1).

(1) Tirado M., 1976: 32-33.

(2) Mc Greevey, 1975: 251-252.

En esta misma línea es célebre el artículo de Manuel María Mallarino titulado "La muerte a cada paso" donde describe el paso del famoso "tapón" del Quindío en 1829, citado por Alberto Pardo Pardo en su geografía: "El viajero iba sobre una silla liviana uncida a las espaldas del carguero de manera que va sin ver el camino por donde va pasar . . . La senda era "casi vertical, sumamente resbaladiza y en parte derrumbada". Con un mal paso se podía rodar a inconmensurables profundidades, pero "los pies del carguero parecían armados con puntas de acero, la más débil raíz le bastaba para apoyarse". Era necesario trepar sobre los troncos asidos de un bejuco, saltar, andar con el fango a la cintura. Había profundas concavidades naturales llamadas "cajones" cubiertos de matorrales que no dejaban pasar la luz y con un fango gredoso . . . El río Bogueña se vadeó tres veces, en la vega los cargueros usan dos bordones. "Es necesario ver este camino para creer que por allí se puede pasar", se andaba lentamente por un lago de lodo profundo para evitar las estacas e irse cogiendo de las guaduas "para dar la vuelta sobre el dedo grande del pie en busca de una raíz para poner el otro". Cuando el fango no era vadeable pasaban por una guadua que se hundía. También había los "agachaderos" que se pasaban en cuatro pies. Duraron nueve días de Ibagué a Cartago" (1).

A pesar de las dificultades de comunicación, existía cierto comercio interregional, como subraya Mc Greevey: "A pesar de las evidentes dificultades, tuvo lugar en el país un comercio interno relativamente dinámico, tal como lo indican los cálculos elaborados por la Comisión Corográfica bajo la dirección de Agustín Codazzi. La Comisión publicó estimativos del comercio interno y externo para 10 de las 31 provincias. Solo un poco más de la mitad de todas las relaciones comerciales entre estas tenían lugar entre provincias contiguas.

Si bien los problemas de transporte inhibían el movimiento

(1) Pardo, 1972: 381-382.

de mercancías a través de distancias largas, aparentemente existía una significativa división del trabajo y una especialización regional que se había iniciado desde la Colonia... El comercio entre provincias de artículos tales como artesanías, productos agrícolas, minerales y productos forestales y pesqueros aparentemente era mayor que el comercio de esas mismas provincias con otros países. . . El bajo ingreso per cápita, el alto costo del transporte terrestre y las enormes distancias entre los centros de población y el mar se constituyeron en las principales barreras a la expansión del comercio. En particular, era sumamente costoso acarrear mercancías por tierra desde los puertos fluviales hasta las ciudades del interior . . . Dados el elevado costo del transporte terrestre y el relativamente menor costo del transporte fluvial y marítimo, no sorprende que en esa época se vendía harina norteamericana en los pueblos aledaños a los ríos" (1).

La escasa comunicación reforzaba el carácter autárquico de la hacienda, base del poder regional en la mayoría de las zonas del país. Consiguientemente, el desarrollo de las Constituciones de la nación fueron tendiendo cada vez más hacia el federalismo: la de 1832 comienza a dar carta de ciudadanía a la autonomía provincial y a la tendencia federalista y descentralizadora, pues creó cámaras provinciales con funciones políticas y administrativas como hacer presupuestos regionales y los escrutinios de elecciones para los congresistas, enviar ternas para cargos judiciales. Se establecía una limitación para la remoción de los agentes del ejecutivo: las cámaras provinciales proponían al ejecutivo una lista de 6 candidatos para elegir gobernador, lo que obligaba al presidente a nombrar gobernador a un hombre querido por las cámaras regionales, aunque fuese su enemigo personal o político.

(1) Mc Greevey, 1975: 252-253.

La revolución de 1840, denominada “guerra de los Supremos”, dirigida por varios de los gobernadores de las provincias, se hizo en nombre de la federación. El triunfo del gobierno central trajo como consecuencia la reforma constitucional de 1843, que tenía como fin el fortalecimiento de la autoridad del gobierno: se suprimía la ingerencia de las cámaras provinciales en el nombramiento de gobernadores y empleados judiciales. Pero las reformas de la llamada “revolución liberal” de medio siglo significarán una vigorización de las tendencias federalistas y de autonomía regional.

5. LAS REFORMAS LIBERALES Y EL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO CENTRAL

La estructura social y económica de la Colonia persistió, al menos en sus rasgos más esenciales, hasta mediados del siglo XIX. La "revolución liberal" introdujo una serie de medidas socioeconómicas, sobre todo en el campo, con miras a dinamizar la estructura económica y social del país, de manera que se facilitara la entrada del país al mercado mundial: la liberación de la mano de obra mediante la abolición de la esclavitud y la disolución de los resguardos indígenas, la abolición del estanco o monopolio estatal del tabaco, la libre comercialización de la tierra (abolición de censos y desamortización de bienes eclesiásticos), librecambio, se inscriben todas en este contexto. Como consecuencia de estas medidas, se produce un movimiento de colonización de las tierras calientes, sobre todo de Cundinamarca y Tolima, acompañado de cierto auge económico de las regiones orientales (Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Santander), cuyo peso en la economía se hace preponderante sobre las regiones mineras de Occidente, ahora en decadencia. Pero no se amplió el consumo interno: no se amplió la base de consumidores de artículos importados, básicamente consumidos por una élite oligárquica terrateniente, pues la colonización se hizo en base a sistemas de aparcería y similares donde los terratenientes utilizan a los "cosecheros", tenedores no propietarios de los predios, que tenían obligación de vender la producción al patrón y, con mucha frecuencia, estaban también obligados a comprarle los víveres, ropas y herramientas a precios usurarios. Según Guillén, el resultado de estas reformas es simplemente la inserción de la hacienda tradicional dentro del mercado mundial.

Es interesante la interpretación que hace Guillén de las refor-

mas liberales de mediados de siglo: "La acelerada disminución de otras formas de propiedad y explotación agrarias, como los resguardos indígenas, abolidos teóricamente por la Constitución de 1821 y efectivamente eliminados durante los cincuenta años siguientes; la utilización de formas de recompensa militar fundadas en la concesión de tierras públicas, baldíos o confiscadas por el Estado; la destrucción paulatina y continuada de los núcleos de manufactureros artesanos del Norte Oriental del país y la apertura aduanera al comercio internacional, modelado por los intereses británicos y representado por la teoría de la división internacional del trabajo, que colocó a la Nueva Granada en la condición de mero productor de alimentos y materias primas, dieron a la hacienda tradicional, a lo largo de la centuria, su carácter de estructura dominante y modeladora de todas las relaciones sociales, particularmente de las relaciones de poder, de las relaciones políticas" (1).

Los conflictos sociales van desmantelando el poder social y económico de otras formas de trabajo diferentes a la hacienda (con la excepción de Antioquia), opina Guillén: "Tales conflictos muestran sucesivamente, el fracaso de los intentos de industrialización realizados en el centro del país en un esfuerzo por "modernizar" la vida económica; la ruina definitiva de artesanos y militares de carrera después de la Revolución de José María Melo; la aparición de un sistema de plantación agrícola como recurso productivo de exportación, representado inicialmente en el tabaco; la inserción definitiva del sistema de poder económico y político de "la hacienda" dentro del sistema de relaciones de poder capitalista internacional, encarnado por los intereses de los exportadores e importadores británicos, alemanes y franceses, que condicionan y subordinan la dirección de todo el proceso económico social interno de la Nueva Granada" (2).

(1) Guillén, 1973: 155.

(2) Guillén, 1973: 156. El subrayado es mío. Se refiere a los artesanos de Santander, Boyacá y Bogotá.

De esta consolidación victoriosa de la hacienda, deduce Guillén, siguiendo a Frank Safford, que no hubo propiamente conflicto de intereses al interior de las clases dominantes y entre actividades económicas diferentes: "Safford ha observado, contradiciendo en esto a Harrison, que los viejos terratenientes de Ambalema, los nuevos empresarios tabacaleros comerciantes, los conservadores, los liberales y los agentes del capital financiero inglés o alemán, no solamente no chocan entre sí en la época dorada del tabaco (1845-1850) sino que forman un frente común inextricable, puesto que las mismas personas y familias son, a la vez, latifundistas, comerciantes y financieros, desarrollando en nuevos campos su antiguo poder social terrateniente, reforzado con los mecanismos y con el aparato tecnológico del capitalismo ecuménico" (1).

Por todo lo anterior se puede comprender que los cambios ~~estructurales~~ estructurales producidos como efectos de las reformas de mediados del pasado siglo no fueron muy grandes: desapareció el latifundio eclesiástico para reforzar el latifundio laico como efecto de la desamortización de los bienes de la Iglesia, desapareció el monopolio de la mano de obra esclava de los latifundistas y mineros del Gran Cauca, los indios de los resguardos terminaron de convertirse en aparceros y peones. Pero la estructura de la hacienda no hizo más que consolidarse y vincularse al mercado mundial.

Pero la vinculación al mercado exterior a través del tabaco primero y luego de la quina y el añil fue efímera y episódica: al parecer, no se generó una acumulación en los comerciantes—exportadores (que pudiera invertirse luego en el fomento de la industria nacional) ni tampoco se produjo una ampliación del mercado interior. El consumo estaba bastante diversificado: comerciantes y latifundistas se abastecían de productos extranjeros, sobre todo de telas y artículos suntuarios, mientras que las masas populares consumían los llamados

(1) Guillén, 1973: 163. Su cita se refiere a la obra de Safford, "Commerce and Enterprise in central Colombia 1821-1870".

“frutos de la tierra” y usaban los productos realizados por los artesanos del país. Incluso, el consumo elitista producirá una gran distorsión en la balanza de pagos cuando el país carezca de un producto de exportación que compense el comercio de importación. Esto conducirá a la crisis económica del régimen radical y al triunfo consiguiente de las reformas de Rafael Núñez (1).

La efímera vinculación del país al mercado mundial hará que los comerciantes de exportación pierdan pronto su dinamismo económico y social y se dediquen a actividades usureras, especulativas y a inversiones poco productivas en el agro, convirtiéndose pronto en un obstáculo para el posterior desarrollo económico.

Pero es obvio que en un primer momento, algunos grupos comerciantes (2) especialmente los de Bogotá y Santander, representaron un elemento dinámico dentro de la sociedad del siglo XIX, todavía bastante colonial. Abogados, intelectuales, burócratas y posteriormente banqueros privados, conforman con esos grupos comerciantes una nueva élite, que representa una nueva ideología liberal más radical: defienden el libre comercio y la división internacional del trabajo imperante, reflejando así los intereses comerciales del imperialismo inglés, partidario del fraccionamiento del poder estatal. Son partidarios del Estado laico, lo menos intervencionista y lo más débil posible, en la línea de un liberalismo manchestriano adobado con una mezcla de ideas socialistas utópicas provenientes del influjo francés (aunque frecuentemente, este socialismo utópico permanezca solo a nivel literario y romántico). Estos grupos sociales logran inicialmente el apoyo de los sectores artesanales para llegar al poder, pero pronto se produce el rompimiento con ellos puesto que representan

(1) Cfr. Bustamante, 1974.

(2) Hay que recordar que en muchas zonas del país es imposible separar los intereses latifundistas de los comerciantes como señalaba Guillén.

intereses contradictorios: el sector artesanal, amenazado por las exportaciones, es proteccionista y muy conflictivo socialmente, mientras que el grupo comerciante de exportación es lógicamente librecambista.

El acceso de estos grupos y esta mentalidad al poder trae como consecuencia una nueva tendencia al federalismo y el acentuamiento del debilitamiento del Estado central. En torno a la reforma constitucional de 1853 se enfrentaron los federalistas extremos y los que no querían la federación, produciendo como resultado una transacción que abrió el camino a la creación de estados federales dentro de una república unitaria. Se declaraba como regla general la autonomía de las provincias a las cuales se reservaba "el poder municipal en toda su amplitud" y se delegan al Gobierno general algunas funciones esenciales para el mantenimiento de la unidad nacional. Se sustraía al ejecutivo el nombramiento del Procurador general de la nación, de los magistrados de la Corte Suprema y de los gobernadores de las provincias, que serían elegidos por sufragio universal y directo. Según Samper Bernal, "al dar a las provincias" el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización", se introdujo un factor de inestabilidad y de anarquía en las instituciones nacionales" (1). Por su parte, Pombo y Guerra conceptúan que esta constitución llevó la descentralización administrativa al extremo de comprometer seriamente la unidad política del país (2).

Como consecuencia de la Constitución de 1853, las provincias se dieron cerca de treinta constituciones discordantes entre sí y se crearon sucesivamente los Estados federales de Panamá (1855), Antioquia (1856), Santander, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca y Magdalena (1857). (Desaparecieron así como entidades políticas las provincias de Azuero, Chiri-

(1) Samper Bernal, 1957: 78.

(2) Pombo y Guerra, 1951: III, 387.

quí, Panamá y Veraguas, reunidas en el estado de Panamá; las provincias de Antioquia, Córdoba y Medellín se fundieron en el estado de Antioquia. Luego desaparecieron todas las provincias del país). Se hicieron constituciones conservadoras, autoritarias y centralizadoras del poder, en Bogotá, Pasto, Tunja y Riohacha; constituciones netamente radicales, que tendían a disminuir en lo posible la acción gubernamental y reemplazarla por la libre iniciativa privada, como las de Neiva, Santa Marta, Socorro y Vélez. Otras moderadas y transaccionales como la de Mariquita.

Una de la más radicales fue la de Neiva, que daba gran amplitud a las funciones de los Cabildos parroquiales, que contaban con la facultad de imponer contribuciones casi sin restricción. La del Socorro descentralizaba el gobierno municipal dándole a los distritos parroquiales una especie de autonomía en los asuntos de su competencia y facultándolos para darse sus constituciones locales: se podían convocar cabildos abiertos, especie de plebiscitos, que podían reformar la constitución parroquial. Como cosa rara en la época, la constitución de Vélez concedió el sufragio a las mujeres, pero, como señala José María Samper, ninguna mujer hizo uso de esa prerrogativa. Samper critica fuertemente esta división del país: "Nada podía ser más inconsulto, más desacertado que esta división de Estados. En rigor, solamente los de Cundinamarca y Panamá quedaban con las demarcaciones naturales. El Cauca iba a ser inmenso, temible y de difícil administración, con un territorio tan vasto como el de todos los demás Estados juntos. Antioquia quedaba insuficiente, sin la región oriental del Atrato, que hubiera sido conveniente agregarle. Bolívar perdía injustamente toda su costa del Golfo de Urabá y del delta del Atrato. El Magdalena no podía tener vida propia, y nacía condenado a la impotencia. La Provincia de Vélez era, sin justa razón, despedazada, cuando íntegramente debía pertenecer al Estado de Boyacá. En suma, no hubo previsión en el modo de componer los Estados, en lo general, ni

se tuvieron bien en cuenta las tradiciones y costumbres de los pueblos, sus futuros intereses ni los recursos que habían de necesitar para el sostenimiento de los Estados.

¿Por qué todo esto? Porque en el Congreso, a más de la impaciencia que había por la creación de los seis Estados complementarios, se hicieron sentir tres malas influencias: la del General Mosquera, a quien guiaban miras ambiciosas respecto de los Estados del Cauca y Panamá, que no se conciliaban con una justa y acertada división territorial; la de los intereses lugareños, que se abrieron camino para obtener combinaciones perniciosas; y la del espíritu de partido, más preocupado con futuros intereses electorales que con el grande interés de la común conveniencia" (1).

La federación había quedado establecida, sin un número suficiente de federalistas convenidos, sostiene Samper anotando: "Los que con más ahínco habíamos trabajado por la federación, nunca pensamos en dar a la república, bajo el nombre de federal, sino el régimen de una amplísima descentralización administrativa. No deseábamos en medida alguna que se rompiese o quebrantase la grande unidad política y social; y por lo tanto, no queríamos unos Estados soberanos ni que se dislocase en ocho o nueve órdenes de códigos la legislación primordial. . ." (2).

El triunfo electoral del conservatismo, después de la derrota de la revolución de Melo, traería consecuencias serias para la paz interna: Mariano Ospina, partidario de la centralización, debería gobernar con una constitución federalista y el Congreso, mayoritariamente conservador, debería formalizar la federación existente de hecho. En mayo de 1858, se constituye la república con el nombre de "Confederación Granadina" mediante una transacción entre los partidos: los conser-

(1) Samper, 1951: I, 244.

(2) Samper, 1951: I, 245.

vadores, centralistas en su mayoría, deben aceptar los hechos consumados y volverse federalistas; los liberales deberán aceptar algunas limitaciones de la federación, algunas garantías para el gobierno central y renunciar al carácter de soberanos para los Estados. Así, todos los actos característicos de la soberanía, con excepción de las leyes internas de los Estados para sus propios asuntos, quedan reservados al gobierno general.

Se buscaba delimitar las competencias entre el Estado central y los Estados federales para evitar conflictos y abusos. Eran de competencia del Estado central la organización y reforma del gobierno general, las relaciones exteriores y la defensa exterior; preservar el orden y la tranquilidad en el interior de la confederación, en los conflictos entre dos o más Estados o en uno solo, por desobediencia a la Constitución y leyes; la organización de la fuerza pública nacional, del crédito público y rentas de la Confederación; la creación de nuevos estados y la admisión de otros independientes; el restablecimiento de la paz entre los Estados, lo relativo al sistema monetario, pesas y medidas, pabellón y escudo nacionales; mantener la libertad de comercio entre los Estados y la navegación marítima y el comercio exterior y costanero; lo relativo a fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos (en las fronteras); la legislación civil y penal relativa a los asuntos de la Confederación; el censo general de población, las vías interoceánicas y la naturalización de extranjeros; la fijación de los límites entre los Estados y con las naciones vecinas, la navegación de ríos que pasaran por más de un Estado o pasaran a otra nación limítrofe. Además, eran de competencia común entre el Gobierno general y de los Estados, el fomento de la instrucción pública, los correos y la concesión de privilegios o auxilios para vías de comunicación.

Samper concluye que esta constitución no hace más que completar la obra de la federación y reunir en un solo cuerpo los Estados dispersos creados entre 1855 y 1857. Pero no fue

muy eficaz como lo demuestran las sucesivas revueltas locales en los Estados del Magdalena, Santander, Cauca y Bolívar. La no intervención del gobierno general en el Magdalena y Santander (revueltas conservadoras), a pesar del reclamo de los gobiernos federales, lo mismo que la creación de intendentes de Hacienda que supervigilaran las aduanas de los Estados federales y una ley sobre elección de empleados nacionales que vigilaran la regularidad de las elecciones de carácter general (para elegir Magistrados de la Corte, Presidentes y Congresistas), serán pretextos para una nueva guerra civil. Lo mismo ocurrirá con la intervención del Estado central en los asuntos de Santander y Cauca. La ley de elecciones fue suspendida para evitar conflictos.

Finalmente estalló la guerra entre el Estado central y los estados federales de Santander, Magdalena, Bolívar y Cauca, que celebraron un tratado de alianza, por el principio de la completa soberanía de los Estados. En la guerra jugó un papel preponderante el peso de los grandes caudillos caucanos Mosquera y Obando, lo mismo que el del caudillo cartagenero Juan José Nieto (cuya importancia es solo regional). Triunfante la revolución, Mosquera decretó el reintegro de todos los demás estados en la Unión y mandó hacer la guerra al Estado de Antioquia, que se negaba a someterse al gobierno provisional. Antioquia fue sometida a la fuerza y Panamá firmó un convenio con el nuevo gobierno.

El 20 de septiembre de 1861, los plenipotenciarios de los presidentes o jefes de los Estados acuerdan un Pacto de Unión de los Estados Unidos de Colombia, que reconocía a cada Estado carácter soberano e independiente, pero los confederaba para siempre. Se prohibía al gobierno general, declarar o hacer la guerra a los Estados, lo mismo que restablecer la paz turbada en ellos, sin expresa autorización del Congreso. El ejército se formaría por enganchamiento voluntario: en su defecto, se formaría con contingentes de los Estados; ade-

más existían las Milicias nacionales, organizadas por cada Estado a su arbitrio. El poder ejecutivo debía suspender la ejecución de las leyes generales que fuesen consideradas contrarias al Pacto de Unión o a la Constitución por la mayoría absoluta de las Legislaturas de los Estados. Los Estados federales delegan en el Gobierno general el manejo de las relaciones exteriores y la defensa exterior; el derecho de organizar, dirigir y sostener la fuerza pública nacional; el derecho de establecer, organizar y administrar el crédito público y las rentas nacionales; el derecho a fijar el pie de fuerza y de determinar los gastos públicos a cargo de la Unión, la administración del comercio exterior y costanero, de las fortalezas, puertos y establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Unión Colombiana. También se delegaba en el Gobierno central el derecho a arreglar las vías interoceánicas existentes o futuras lo mismo que la navegación de los ríos que bañan más de un Estado o pasan a otra nación; también el derecho a levantar el censo general, la estadística y los mapas de los Estados Unidos de Colombia, el derecho a decidir sobre las diferencias entre los Estados, el manejo de la moneda, pesas y medidas oficiales, el derecho penal sobre los asuntos referentes al Pacto de Unión y los demás derechos que el Pacto expresamente le confiera.

6. LA CONVENCION DE RIONEGRO Y EL FEDERALISMO EXTREMO

Los principios fundamentales de la Constitución de Rionegro son prácticamente los mismos del anterior Pacto de Unión. Además de las razones ideológicas y del deseo de autonomía de las regiones, operó otra razón política para dismantelar la autoridad del ejecutivo en Rionegro: el interés de los liberales radicales en frenar el poder personal de Mosquera. Tal es la anotación de José María Samper al respecto: "De esta competencia de círculos e influencias hubo de resultar, a más de serias dificultades para entenderse, y hasta de peligros de rompimiento en ocasiones, que muchos de los artículos de la Constitución revelasen un espíritu personal; a tal punto, que pudo decirse eran del General Mosquera, y por, para y contra el General Mosquera" (1).

Pocas modificaciones se introdujeron a la formulación del Pacto de Unión: se suprimió el calificativo de "independientes" para los Estados, pero se les mantuvo el carácter soberano. La libertad de tener armas y municiones, y de comerciar con ellas, traería consecuencias para las guerras civiles: "Cada gobierno de Estado y cada partido pudieron introducir libremente cañones y lanzas, rifles, carabinas y ametralladoras, municiones y todo linaje de elementos de guerra, que se iban allegando y depositando para sostener insurrecciones donde quiera. . ." (2).

Para la Constitución de Rionegro, no existía ciudadanía común entre todos los colombianos en lo tocante al sufragio: "Podían, pues, unos colombianos ser ciudadanos en Antio-

(1) Samper, J. M, 1951: I, 284.

(2) Samper, J. M, 1951: I, 293.

quia, Cundinamarca y Boyacá, y no serlo en Bolívar, el Cauca o Santander: rompiéndose así entre los hijos de Colombia el vínculo más precioso de unidad y confraternidad nacionales. Conforme a la Constitución iban a existir en el país antioqueño, caucanos, cundinamarqueses, etc., pero no colombianos de toda Colombia. . . ” (1).

Rionegro daba tal autoridad e irresponsabilidad al Legislativo, representante de los Estados-regiones, que el Ejecutivo quedaba convertido en mero agente del Congreso: como solo los Estados podían legislar sobre elecciones, los destinos de toda la nación les quedaban sujetos. El presidente era elegido cada dos años, por el voto de la mayoría de los Estados, sin tener en cuenta su población; cada Estado tenía un voto, según su propia legislación, lo que dejaba el campo abierto al fraude y la violencia.

La debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo trajo como consecuencia el tráfico de influencias y una serie de transacciones entre el Gobierno central y los parlamentarios, abusos que critica severamente J.M. Samper: “Entretanto, la imposibilidad de gobernar sin Gobierno, esto es, con un gobierno sin autoridad, ni fuerza, ni prestigio; la necesidad que tenía el Poder Ejecutivo de contar con el Senado para gran número de nombramientos, y con ambas Cámaras, para obtener el voto de los presupuestos y de las leyes sobre pie de fuerza armada, así como de muy amplias autorizaciones; la renovación constitucional que cada dos años debía hacerse de todo el personal gubernativo y administrativo, como lo preceptuaba expresamente la Constitución; el ansia de los Estados de repartirse los bienes nacionales, y de mucho especuladores, de obtener subvenciones para toda clase de empresas, aun más extravagantes, o ficticias o desacordadas; los hábitos de empleomanía y despilfarro del Tesorero público que se habían adquirido; el poder que de hecho se proporcionaba el Gobierno general, por medio de las combinaciones en los Estados,

(1) Samper, J.M., 1951: I, 297.

tumbando o levantando gobiernos locales: todo esto había conducido a la práctica de un vergonzoso sistema de tráfico entre el gobierno federal y las diputaciones de los Estados; a un régimen de contratos de *do ut des, facio ut facias*, con el cual se formaba las mayorías parlamentarias, se prodigaban al Gobierno las delegaciones de facultades propias del Congreso, se repartían los empleos y se hacía de la administración pública un mercado. Tales eran los frutos de la Constitución, en los puntos de vista parlamentario, electoral y gubernativo: y fue cosa evidente que, para gobernar, era necesario violar aquella misma Constitución a cada momento” (1).

La Constitución de Rionegro ha sido con frecuencia criticada por haber sembrado la anarquía y el desorden institucionales. En este sentido, podemos ver el concepto de Pombo y Guerra como ejemplo de tales críticas: “Antioquia osciló durante muchos años entre sistemas opuestos, según fuera el éxito de los combates que allí riñeron los dos partidos por el implantamiento de sus contrarias ideas, sin que el Gobierno general pudiese impedir la lucha armada, a virtud del principio de neutralidad que se le vedaba. Bolívar mudó también varias veces de instituciones, a medida que se las imponía el caudillo triunfante. Boyacá tuvo asimismo varias, aunque sin conmociones intestinas. Cundinamarca fué víctima de la mayor inestabilidad política en todos los ramos de su legislación, y cambió de Carta política cada vez que un golpe de mano daba el triunfo a determinada parcialidad. Otro tanto acaeció en los Estados del Magdalena, Panamá y Tolima, por sus constantes revueltas; si bien en los del Cauca y Santander los cambios políticos fueron menos frecuentes y sin el engendro de la fuerza. Consecuencia del sistema: la anarquía se había enseñoreado de hombres y de ideas; el artificio de la cohesión se desmoronaba en sus cimientos” (2).

(1) Samper, 1951; I, 320-321.

(2) Pombo y Guerra, 1951 : IV, 170-171.

Del mismo estilo son las críticas de Miguel Samper: “La Constitución de 1863, que es a los ojos de muchos un verdadero logogrifo, organiza la anarquía. Los Estados están sometidos, para su vida propia, a las mismas influencias de la nación; y si el nivel moral de las clases influyentes en la política nacional ha descendido visiblemente en los últimos años, en el Gobierno de los Estados empieza a llegar a cero. En cada uno de ellos, caudillos infatuados o corrompidos se disputan el poder y mantienen la sociedad en perpetua lucha, entregada al más desenfrenado vandalaje. Todo lo que hemos descrito tiene lugar hoy permanentemente en ciertos territorios con un aumento creciente de inmoralidad, porque se empiezan a explotar los odios de raza, los celos de localidad y la envidia, que se procura sembrar entre las clases pobres” (1).

Sin embargo, autores como Joan Garcés y Alvaro Tirado Mejía sostienen que el federalismo era la fórmula institucional que respondía a la estructura económica imperante: ninguna de las regiones era capaz de imponer su hegemonía sobre las restantes, no había unificación económica. Así opina Garcés: “El federalismo era la fórmula institucional más próxima de la estructura socioeconómica policentrista que hemos mencionado . . . Se da en síntesis, la incidencia combinada de dos características: debilidad del poder central y autosuficiencia relativa de los poderes periféricos. Es un supuesto del que se hicieron eco las proclamas teóricas de las autoridades constitucionales” (2).

Por su parte, Tirado opina que las oligarquías regionales obraron sabiamente con la adopción del federalismo: se descentralizó la solución del problema agrario que era diferente en cada región, se descentralizó la legislación minera según los intereses de cada región, se dispuso del poder electoral de acuerdo con los intereses del grupo regional dominante. Así se evi-

(1) Citado por Samper Bernal, 1957: 111–112.

(2) Garcés, 1972: 109.

tó una pugna nacional para resolver asuntos que tenían características regionales. Como resultado de ello, se descentralizaron las guerras, en frase de Quijano Wallis, citada por Tirado (1).

La descentralización de las guerras fue un hecho: los conflictos y golpes de estado se hicieron locales y traían consigo un cambio de Constitución. Así, Antioquia tuvo 7 constituciones durante el período federal: Mosquera había impuesto a la fuerza un régimen liberal bajo el cual se expidieron dos constituciones radicales en 1863; pronto se alzaron los pueblos y derrocaron al gobierno modificando la constitución en sentido conservador en 1864 y luego en 1868. La participación de Antioquia en la derrotada rebelión conservadora de 1876, trajo como consecuencia el derrocamiento del régimen conservador por la intervención del Estado central y nuevas constituciones en 1877 y 1878.

En Bolívar, la constitución de 1857 fue reemplazada en 1860, a raíz del golpe de Estado del general Juan J. Nieto, y en 1863, después de la Convención de Rionegro. Otra insurrección liberal dirigida por el general Santodomingo Vila derrocó al gobierno del general Nieto y cambió la constitución en 1865. En Boyacá hubo cambios de constitución en 1857, 1862, 1863 y 1869. El Cauca solo tuvo tres: en 1857, 1863 y 1872. Cundinamarca tuvo en 1857, 1862, 1863, 1867, 1870 y 1882: las de 1867 y 1870 se produjeron a consecuencia de golpes de Estado. Magdalena tuvo 4 constituciones y numerosas revueltas locales. Panamá tuvo seis: 5 de ellas producidas por insurrecciones locales. En resumen, 42 reformas constitucionales, fuera de reformas parciales, y cerca de 50 insurrecciones locales, durante 25 años.

Con respecto al federalismo, es bien dicente la evolución po-

(1) Tirado M., 1976: 23-24.

lítica de José Ma. Samper: en su juventud, Samper era partidario del federalismo que prácticamente identificaba con la democracia liberal ya que ambas, según Samper, eran la garantía de las libertades civiles y el derecho de autogobierno para las diversas localidades. Según Harold Hinds Jr. en su estudio sobre las teorías federalistas de J. M. Samper, éste consideraba el centralismo como un desastre político, pues negaba a las regiones, geográfica y culturalmente diferenciadas, el derecho para administrar sus propios asuntos: el centralismo era el responsable de la monopolización de la riqueza, del empobrecimiento del pueblo, del estancamiento económico, del empobrecimiento de la cultura popular y del desorden político. Samper esperaba resultados totalmente opuestos de la práctica del federalismo (1).

Según opinaba Samper en esa época, el federalismo evitaría el caudillismo y las guerras civiles: "la descentralización, poniendo el poder en manos del pueblo en vez de ponerlo en manos de las clases privilegiadas que oprimen y explotan al pueblo, eliminaría la posibilidad de revueltas populares. La descentralización política **limitaría el caudillismo y el personalismo**. Con la descentralización del poder político, dejando simplemente un **pálido marco de Gobierno nacional**, los partidos políticos nacionales perderían sus palancas nacionales de poder y su capacidad de encauzar las fuerzas revolucionarias, que, pensaba Samper, tan a menudo habían conducido a un permanente estado de zozobra. Al mismo tiempo, a nivel estatal, los partidos políticos comenzarían a dirigirse a las demandas regionales y en el caso de haber conflictos regionales, éstos por lo menos no comprometerían la paz en general de la federación" (2).

Contrastan estas ilusiones juveniles de Samper con lo que él mismo escribiría más tarde sobre la anarquía y desorganiza-

(1) Hinds, 1969: 172.

(2) Hinds, 1969: 174.

ción a las que condujeron las teorías federalistas: “Teorías y solo teorías, utopías y ensayos extravagantes: ita! fue la política o la vida política de Colombia, desde 1853 hasta fines de 1885! Y con las teorías matanzas, delirios, anarquía, desmoralización y miseria . . . (1). **A qué el absolutismo del gobierno propio, con el nombre de federación, si no habíamos consolidado siquiera nuestra unidad nacional . . . ?** (2).

La federación, es la conclusión de Samper, ha llevado al predominio de los gamonales con perjuicio de la autoridad central (Nosotros diríamos tal vez lo contrario: el predominio de los gamonales locales, fruto de la estructura socioeconómica imperante, ha llevado al federalismo): “Lo que en España se llama **caciquismo**, lo que en lo antiguo se llama feudalismo; lo que pintorescamente llaman en Colombia **gamonalismo**, está en pie, en toda su fuerza, **como una continuación de la encomienda colonial**, y es la ley que de hecho nos domina. El “gamonal” o cacique, **señor feudal de hecho**, domina en la campiña, en la villa, en la ciudad; y **nuestros gobiernos han sido todos, más o menos, gamonalicios o de cacicazgos**. Nada más contrario a la libertad y a la democracia. A fuerza de desprestigiar la autoridad con teorías de libertad absoluta, hemos consolidado la autoridad del abuso, **en manos de todos los caciques, grandes o pequeños, oficiales o existentes de hecho**” (3).

(1) Samper, 1951: I, 366.

(2) Samper, 1951: I, 368. El subrayado es mío.

(3) Samper, 1951: I, 368–369. El subrayado es mío.

7. HACIA LA UNIDAD NACIONAL

La crisis económica producida por el descenso de las exportaciones de tabaco y quina influyó, según Ospina Vásquez, en la reorganización política del país que llevó a cabo Rafael Núñez. La rigidez de las importaciones que abastecían a las clases altas de bienes de consumo y suntuarios produjo un desequilibrio de la balanza comercial, que el país debió compensar con exportación de numerario metálico, lo que produjo una fuerte presión sobre la liquidez del sistema, solo parcialmente neutralizada con la creación de los bancos privados (1). La escasez de circulante iba unida al caos monetario existente (numerosas monedas de oro, plata, cobre y níquel de diferente ley y diferentes denominaciones). A esto se añadía el déficit fiscal del gobierno nacional, producto del federalismo y de la inestabilidad política.

A esta crisis responde la reforma de Núñez, como explica Darío Bustamante: "La situación se hace insostenible y Núñez no tiene más remedio que recurrir al régimen de papel moneda de curso forzoso. El papel moneda era una necesidad. Para hacer frente a la postración económica y al caos político que sufría el país se requería **la acción decidida de un gobierno central fuerte** y con amplios recursos. En busca de este objetivo Núñez introduce el régimen de papel moneda y establece la constitución de 1886.

La concentración del poder político en manos del gobierno nacional fue lograda en términos reales con el papel moneda y en términos formales con la constitución de 1886. El papel moneda y la constitución de 1886 fueron el fruto de una sola **decisión política: desarrollar el poder del estado nacional**"(2).

(1) Bustamante, 1974: 564-672

(2) Bustamante, 1974: 573.

El subrayado es mío.

Estas medidas golpeaban a los grupos cuyos intereses estaban vinculados al circulante monetario metálico, o sea, a los prestamistas y comerciantes importadores, en cuyas manos se concentraron los ingresos. El capital financiero se había fortalecido aún más con la fundación de los bancos con libertad de emisión en 1871: esto consolidó el poder de los comerciantes, que fueron los fundadores de los bancos. El crédito se concentró en el facilitamiento de la comercialización y mercadeo de los bienes importados, lo que disminuyó notablemente el crédito para la agricultura y otros sectores económicos. De ahí la función política del papel moneda que ponía fin al monopolio de la moneda y del crédito, además de su intención explícita de responder a la crisis fiscal del Estado: el país entero se unió en torno a Núñez contra el grupo radical, "expresión política de la clase que poseía el capital financiero (comerciantes y financistas)", creadores y defensores de la situación que había originado la crisis (1).

Así opina Bustamante sobre el apoyo general que el país brindó a la política de Núñez:

"El éxito político de Núñez se debió al hecho de haberse planteado como reformador en el momento en que la generalidad de los colombianos había llegado al climax de la desesperación, fruto de la aguda crisis política y económica que había sufrido el país en el cuarto de siglo anterior.

Todo país después de una crisis continua está dispuesto a entregar el poder y a darle su apoyo a quien crea que lo puede sacar de esas crisis. . ." (2).

Por eso, con la excepción del grupo radical, todos apoyan a Núñez: terratenientes, artesanos, Iglesia y grandes masas. Las medidas monetarias, acompañadas de una fuerte inflación,

(1) Bustamante, 1974: 585.

(2) Bustamante, 1974: 584.

hicieron riesgosos los préstamos a intereses y obligaron a los grupos financieros a invertir en construcción y en propiedad raíz: “con el papel moneda, el dinero y la condición de prestamista pierden gran parte de su atractivo, y en cambio las inversiones en café, ganado y capital fijo adquieren gran preponderancia” (1).

Por eso, en la década 1887-1897 se crean las bases para que la economía gire en torno al café, pues se van a superar las limitaciones básicas que tenía: escasez de capital y costos de transporte. Según Bustamante, ahora se amplía la frontera de cultivo por un aumento de la relación precios/costos y aumenta la disponibilidad de recursos de capital, además de las mejoras en las comunicaciones por medio de los ferrocarriles. Además, el café contó, al parecer, con una oferta casi ilimitada de mano de obra inclusive en desempleo abierto por la crisis de las exportaciones de tabaco, añil y quina.

Otra de las medidas de Núñez para superar la crisis y estimular la actividad económica fue el aumento y reorientación del gasto fiscal, encaminándolo a las obras públicas y de fomento, especialmente en Bogotá y Cartagena. Bajo Núñez aumenta la “fiebre de ferrocarriles”, iniciada en los últimos gobiernos radicales, hasta duplicar los kilómetros de carrileras entre 1885 y 1898. En esto influye la transferencia de los ingresos de los departamentos al gobierno nacional, lo cual consolidó su poder político frente al de los antiguos Estados-regiones, lo mismo ocurre con el transpaso de los gastos departamentales y regionales a la nación, que pone en manos de ésta “los elementos más representativos del poder (ejército y fuerza pública, educación, justicia y altos ejecutivos departamentales)” (2).

Según Bustamante, Núñez era muy consciente de que el orden público se mantenía creando medios de trabajo. los gas-

(1) Bustamante, 1974: 595.

(2) Bustamante, 1974: 629.

tos gubernamentales se orientan a la generación de empleo, como medio de mantener el orden público y la paz.

Aumentaron mucho las inversiones en ganadería, talvez a costa de las tierras dedicadas a cultivos de subsistencia, lo cual elevó el precio de los víveres. Para Bustamante, la estructura de "economías cerradas" en el pasado siglo "creaba tales inelasticidades en la oferta de productos agrícolas que hacía difícil que esta respondiera, por lo menos a mediano plazo, a un aumento considerable de la demanda por productos agrícolas de las dimensiones que generó el régimen del papel moneda de curso forzoso (debido a gastos públicos, construcción privada, inversiones en café, etc.)" (1).

De ahí resume Bustamante que la inflación de la Regeneración fue "básicamente una inflación de demanda generada por un incremento considerable en el nivel de gasto de todo el país, fruto de los efectos directos e indirectos del papel moneda: aumento en la oferta monetaria por las emisiones, redistribución de activos privados, desatesoramiento, aumento en gastos del gobierno y cambio en el mecanismo de financiación, desconfianza del papel moneda, tipo de inversiones que se produjeron, etc. La expansión consiguiente de la demanda estuvo acompañada de una oferta interna de productos agrícolas relativamente inelástica. El efecto de la inflación fue excelente en términos del desarrollo económico por cuanto estimuló e incrementó la acumulación de capital y redistribuyó el ingreso nacional a favor de los grupos más funcionales para el desarrollo: los empresarios" (2).

Después de 1885, se produjo la existencia de una oferta de trabajo muy abundante con desempleo abierto, por las crisis anteriores. De allí que Rafael Uribe Uribe monte su ataque contra la Regeneración en base a la depreciación de los salarios: "puedo condensar los efectos del papel moneda

(1) Bustamante, 1974: 639.

(2) Bustamante, 1974: 644.

en esta forma: los salarios se han elevado al doble, pero su capacidad adquisitiva se ha disminuído en una tercera parte. . . Una gran parte de los cafetales y haciendas de pastos en las tierras cálidas, de las fincas recién fundadas en las regiones frías, del movimiento de edificación en las ciudades, de la misma actividad mercantil y de toda esa agitación industrial calenturienta que se exhibe como uno de los mejores títulos de la Regeneración y de su curso forzoso pues, en gran parte se verifica a expensas de las clases pobres cuya miseria aumenta a medida que los gruesos capitales se acumulan” (1).

En este sentido, la obra de la Regeneración significa una nueva unificación de las clases o fracciones dominantes en torno a un nuevo proyecto nacional. Así opina Juan Montes en su folleto sobre la actual constituyente: “Para llevar a cabo las reformas, Núñez se ve precisado a unir la oligarquía en un sólo bloque. Es así como se organiza el Partido Nacional, integrado por liberales y conservadores. Es el segundo intento de formar un “Frente Nacional” en Colombia. Es la unión de terratenientes y comerciantes bajo la férrea estructura de un Estado centralizado, única alternativa para salvarse de la desintegración nacional y buscar un mercado interior, que pudiera darle entidad a la nación colombiana. Núñez, por encima de su clase, ejerce una dictadura con el fin de organizarla y afianzarla en el poder. Se podría decir que la Regeneración es un régimen bonapartista” (2).

En una línea semejante sitúa el sentido de la Regeneración Alvaro Tirado Mejía: “La quiebra de las exportaciones implicaba la crisis de las oligarquías regionales. Era necesaria una política nacional, que a nombre del bien común diera una salida para las clases dominantes. Los comerciantes que a mediados del siglo habían propugnado el libre cambio, en el período federal vincularon sus intereses a la tierra. La toma

(1) En Bustamante, 1974: 649

(2) Montes, 1977: 44.

de los bienes de la Iglesia fue un aspecto, la colonización cafetera de Cundinamarca fue otro... En Antioquia, el comercio y la propiedad territorial se aunaron, no solo en razón de la circulación, sino también porque allí el capital en las mismas manos tuvo relación con la minería, el comercio, la banca y la tierra en haciendas: cafeteras y ganaderas. El capital para el funcionamiento de los bancos fundados en tan poco tiempo no era ajeno a la procedencia terrateniente y comercial... La clase que se afianzaba requería un proyecto nacional que, aun a riesgo de limitar privilegios parciales, diera sentido a su interés general. La respuesta es "La Regeneración", la cual se manifiesta con un proyecto económico; con la cara del "orden", es decir la represión, y con la amalgama ideológica: la religión" (1).

Este proyecto nacional podía vulnerar transitoriamente intereses de algunas fracciones como la oligarquía antioqueña, de donde sale la más dura oposición administrativa a la obra de Núñez, o al sector financiero, como se vió antes. Guillén, citado aquí por Tirado, insiste en lo efímero de la oposición de los banqueros-comerciantes ante la creación del Banco Nacional y la Reforma Monetaria de Núñez y sostiene que sin esas medidas, la banca se hubiera arruinado por la presión de la crisis agroexportadora (2).

Es interesante el resumen que hace Tirado del proyecto económico de la Regeneración: "El eje del proyecto económico es la política monetaria por medio del Banco Nacional. El manejo de esta cuestión a través del Estado limitaba la superganancia del sector bancario. Esto explica la oposición que él hizo, en este aspecto, a la política monetaria estatal. El depósito de los fondos nacionales en un banco del Estado contribuía a aliviar el déficit fiscal. Un signo monetario uniforme para todo el país facilitaba las transacciones y contribuía a rebajar el tipo de interés. El dinero en circulación aceleraba el

(1) Tirado, 1976: 28-29.

(2) Tirado, 1976: 29-30.

movimiento económico de la tierra y facilitaba la inversión en construcción. La devaluación como política deprimía los salarios y creaba condiciones para la exportación de café. La protección a empresas reales o inexistentes beneficiaba al industrial" (1).

(1) Tirado, 1976: 29.

8. EL PROBLEMA DEL MERCADO INTERIOR Y LA COLONIZACION ANTIOQUEÑA

Paralelamente al desarrollo político y económico que condujo a la formulación de un nuevo proyecto de unidad nacional, se desarrolló un proceso que condujo a la unificación geográfica y económica de las regiones centrales del país: la colonización antioqueña cubrió extensas zonas del Viejo Caldas, Norte del Valle del Cauca y Tolima, comunicando a Antioquia con el Occidente y Cundinamarca—Boyacá, y comenzando a romper las “economías cerradas” del país.

El artículo de Bustamante señala que todavía en la época de la Regeneración el área de Bogotá y la Sabana era casi autárquica, ya que los costos del transporte protegían a los productores de la región de la competencia de otras tierras de alta productividad. Esta característica de “economía cerrada” es propia de casi todo el país, según el mismo Bustamante, que cita en su apoyo a Miguel Samper, agudo observador de la situación socio-económica del país:

“Cada centro económico importante en el siglo pasado tenía una región económica, a manera de apéndice, que le proporcionaba alimentos y materia prima y le servía de mercado para sus productos artesanales, industriales e importados; la delimitación de dicha región estaba dada fundamentalmente por la topografía y los costos de transporte: “el flete es casi lo principal en el precio de objetos de muy corto valor y gran volumen, a tiempo que los caminos secundarios desmejoran, de manera que **no se ha extendido el radio desde cuyo extremo convergen hacia la ciudad los víveres que consume**” (Samper M., *La miseria en Bogotá y otros escritos*, pp. 159-160).

“Cada una de estas regiones es un grupo separado, que tiene un centro y un movimiento propio, muy poco conexiónados con los limítrofes, y que necesariamente tienen que tratar de bastarse a sí mismos en todo lo posible . . . Entre nosotros los obstáculos físicos no guardan proporción con las fuerzas sociales y de aquí el aislamiento más o menos completo de las regiones que nacen de la orografía colombiana. Ni aún cada Estado forma una sola región industrial. . . Solo Santander desde el Suba, Boyacá, Cundinamarca y Tolima forman un verdadero sistema comercial e industrial” (Samper, Escritos político-económicos, Tomo III, pp. 46-47)(1).

La conclusión de Bustamante sobre la dificultad de ampliar el mercado interior es clara: “La ampliación de una de estas áreas implicaba grandes costos: apertura de caminos, incorporación de tierras a la producción, movimiento de población, salvamento de obstáculos naturales, etc. La realización de cualquiera de esos hechos tomaba bastante tiempo. Por lo tanto las tierras disponibles a mediano plazo estaban limitadas para cada región económica dada. En otras palabras, se había desarrollado en el país un conjunto de “economías cerradas” cuya expansión no se presentaba normalmente en forma continua sino a saltos, para cada uno de los cuales se necesitaban condiciones especiales: precios muy altos que impulsarían al rompimiento de los límites establecidos debido a la rentabilidad que podría proporcionar la incorporación de nuevas tierras, descubrimiento o conocimiento de la existencia de recursos especialmente deseables en la región marginal, por ejemplo el caso del oro con respecto a la expansión de Antioquia, “factores de expulsión” (push factors) muy fuertes en la región económica, apertura de vías de comunicación; en el subfondo de todos los estímulos estaba la mayor disponibilidad de bienes de subsistencia para una de estas “economías cerradas”, dependiendo por lo tanto de que se crearan condiciones que estimularan la ampliación de su región

(1) Bustamante, 1974: 653.

correspondiente o de que los precios subieran lo suficiente como para hacer viable la traída de productos de otra de esas "economías cerradas" mencionadas o del exterior" (1).

Pero, precisamente por estas razones, el comercio interregional no era totalmente inexistente, como señala el propio Bustamante: el área de Bogotá debió afrontar un alza de precios de bienes de subsistencia por el aumento de la demanda y poca elasticidad de la oferta, debida a la limitación del área cultivable, la fuerte concentración de la propiedad en manos de rentistas y prestamistas, la especulación en tierras por la desconfianza del papel moneda y la baja productividad de las tierras marginales. Este problema fue solucionada comprando bienes de otras áreas, como narra Samper: "Los cerdos vienen desde el Quindío hasta nuestro barrio Egipto en Bogotá, y las papas y las legumbres bajan de la cordillera central a proveer el mercado de Honda y a desalojar de allí iguales producciones de la Sabana de Bogotá"(2).

La comunicación entre las regiones del país se ve impulsada notablemente por la colonización antioqueña, que aumenta el comercio interregional de manera significativa. Así describe este proceso Ospina Vásquez: "El avance del grupo antioqueño hacia el sur había hecho saltar el tapón de selva que lo había separado del caucano. La comunicación en la región occidental discurría ya casi toda por terrenos abiertos y poblados, desde el Ecuador hasta el bisel norte de las mesetas antioqueñas. Establecido el contacto con el grupo caucano en la región de Cartago y Pereira (fundada por caucanos en 1863), la corriente de pobladores antioqueños continuales hacia el sur por la hoya del Quindío, flanqueando por las tierras altas la zona de poblamiento de los caucanos. Por la otra banda del Cauca, abierta ya la hoya del San Juan de

(1) Bustamante, 1974: 653-654.

(2) Bustamante, 1974: 654.

Cita a Samper, M., Escritos Político-Económicos, T. II, p. 421.

Antioquia y las aldeañas, avanzaba el ribazo que separa al Risaralda del Cauca, y en el Estado del Tolima — la parte de la hoya alta del Magdalena segregada de Cundinamarca en 1861 — avanzaba hacia el sur por la media falda oriental de la Cordillera del Quindío” (1).

James J. Parsons, uno de los principales estudiosos de la colonización antioqueña, insiste también en las ventajas que **acarreó el movimiento colonizador para las comunicaciones interregionales**: “La corriente principal de la colonización antioqueña en el siglo XIX, fue irresistiblemente **hacia el sur y el suroeste**, no obstante existir atrás **tierras templadas extensas y desocupadas hacia el oriente, el norte y el oeste**, que podían ser **igualmente ocupadas**. Los **altiplanos saludables de Rionegro** suministraron los primeros y más **numerosos colonos** y en las montañas de Sonsón estaban algunas de las **tierras ocultas disponibles**. Además, ellas estaban **cubiertas de una ceniza volcánica productiva**, en tanto **que en otras direcciones están los suelos primarios escasos, de las cordilleras graníticas, o la tierra caliente palúdica de las regiones del Magdalena y las más bajas del Cauca**. Por añadidura, **allí estaban los atractivos justificados de las minas y sepulturas indígenas, y también el caucho del Quindío**. A medida que la colonización se extendía **hacia el Sur**, se acercaban **entre sí más y más Bogotá, Cartago, Cali y Popayán**. Como consecuencia de esto, se iban presentando más oportunidades para el desarrollo económico con el **consiguiente aumento del comercio**, lo cual, a su turno, estimulaba la construcción de caminos de peaje” (2).

Sobre todo mejoraron las comunicaciones de Antioquia con el Occidente, según hace notar Parsons: “Asimismo contribuyó naturalmente a la colonización rápida de estas tierras, el mejoramiento de las condiciones para viajar entre Antioquia y Cartago. Finlandia, la primera colonia antioqueña en el

(1) Ospina V., 1955: 241.

(2) Parsons, 1961: 136.

Quindío, fue fundada en 1878 en una altura imponente en el camino de Ibagué. En seguida, como se había hecho en las fundaciones del norte, se construyeron caminos por todas partes. El viaje entre Manizales y Cartago se había reducido, de ocho a diez días, a uno y medio días en 1890, pernoctando normalmente en Santa Rosa de Cabal. Por los mismos días se estableció una comunicación más barata, aunque no más rápida, a Cali, con la introducción del servicio de vapores en el alto río Cauca, de los nuevos muelles de Cartago a Puerto Sucre" (1).

El auge colonizador se refuerza luego con la extensión del cultivo del café en la región, que trae como consecuencia el rápido surgimiento de poblaciones como Pereira y Armenia. Pereira, según Jaramillo Uribe, recibe a partir de 1870, especialmente como resultado de las guerras civiles de 1876 y 1885, una segunda oleada de inmigrantes: la primera ola estaba compuesta por colonos descuajadores de montaña en busca de una parcela, la segunda se compone de hombres de mayor capacidad empresarial, vinculados al capital antioqueño, dedicados a abrir haciendas ganaderas en el Occidente de Pereira y el Quindío. Con ellos llegan los comerciantes importadores y exportadores, con más visión económica, lo que reforzó el cultivo del café y el comercio interior: "A esta nueva inyección humana, cualitativamente más capaz que la anterior por su preparación intelectual y por su mayor visión de los negocios modernos, se unieron para llevar adelante el nuevo impulso la aparición de la industria del café y el establecimiento de numerosos trapiches de caña. Estos nuevos productos fueron reemplazando al cacao, el oro y el caucho, que empezaban a dar señales de agotamiento. La mejora de las comunicaciones con Cali y el puerto de Buenaventura, sobre todo la aparición de un buen conjunto de vapores fluviales en el río Cauca, la mejora de los caminos hacia Manizales e Ibagué, que aumentaron el comercio, y la relativa estabilidad política

(1) Parsons, 1961: 122.

que hubo hasta fines del siglo, completaron las condiciones favorables del nuestro ciclo" (1).

Armenia, Calarcá, Tebaida, Caicedonia y Sevilla son producto de la colonización antioqueña y del empeño de sembrar café: "El nuevo camino real a través de la cordillera transformó la primera plaza cafetera tranquila de Armenia, en un centro ferroviario de tráfico, donde se divide el transporte entre el ferrocarril del Pacífico y Buenaventura y la ruta comercial a Ibagué y Bogotá. Con solo cincuenta años escasos de fundada, Armenia, con una población de 29.700 habitantes en 1938, se ha convertido en una de las ciudades comerciales más importantes de Colombia, en centro ganadero, de café y transportes, con un ambiente fronterizo despacible y polvoriento" (2).

De ahí la importancia del café en la región occidental para el desarrollo de la economía nacional, para la ampliación del mercado interior (ya que el café en el occidente del país es cultivado en sus inicios predominantemente en pequeña y mediana propiedad, con mano de obra familiar o asalariada, contrastando con las haciendas cafeteras del Oriente colombiano). Nieto Arteta ha subrayado, talvez excesivamente, la importancia del café para el desarrollo de las vías de comunicación, para la ampliación del mercado interior y para el consiguiente desarrollo de la industria antioqueña: "El café ha ocasionado el desarrollo de actividades económicas en regiones que no lo producen ni lo podrían cultivar por estar al nivel del mar. Hizo necesaria, primeramente, la construcción de vías de comunicación al río Magdalena. De la cordillera oriental y de la central descenden los caminos el gran río. Algunos de ellos son las antiguas vías de la época colonial. Siguiendo el curso de los mismos o mediante trazados diversos, en la tercera y cuarta década de este siglo se construirán

(1) Jaramillo U., 1963: 379

(2) Parsons, 1961: 123.

ferrocarriles de acceso al Magdalena o serán terminados. Los de Bogotá a Puerto Salgar, Medellín a Puerto Berrío y Bucaramanga a Puerto Wilches, y Bogotá a Girardot. De Cali a Buenaventura, puerto en el Pacífico, se tenderá otro ferrocarril, en el Valle del Cauca. El café estabiliza definitivamente la navegación a vapor en el río Magdalena, la amplía, la fomenta. . . .El desarrollo de las vías de comunicación al Magdalena no es un hecho indiferente para la creación de la economía nacional. Ha establecido relaciones constantes entre las varias regiones de Colombia, entre la Costa del Atlántico y el hinterland colombiano. . . .Puede afirmarse que casi todo el sistema colombiano de vías de comunicación ha sido condicionado, en su expansión, por el café” (1).

Esta correlación entre café y desarrollo de las comunicaciones ha sido confirmada por estudios más recientes, como el de Mc Greevey, que dice así al respecto: “Las exportaciones de café no habrían podido aumentar sin estos avances en el sistema de transportes: pero, ciertamente, dichas mejoras no habrían sido emprendidas de no haber existido el potencial de un cultivo exportable. Durante sus primeros siete años de funcionamiento, el Ferrocarril de Antioquia seguramente dependió del café. En efecto, para cualquier año de ese lapso, no menos de dos tercios, y a veces hasta 80 o/o, del volumen de carga transportado por esta vía era café” (2):

También insiste Nieto Arteta en el papel del café en el desarrollo y la formación del mercado interno (sin reforma agraria), por la modalidad del cultivo cafetero: “Mediante el cultivo del café se obtuvo una mayor capacidad de consumo, hecho que fue posible debido a las condiciones sociales de la producción del café. Es la pequeña propiedad el eje del cultivo del grano. El colono que llegaba a la deshabitada vertiente andina ocupaba la tierra libre que cultivaba. El trabajo y la ocupación fueron los títulos para la propiedad en las regiones

(1) Nieto A., 1971: 18-20.

(2) Mc Greevey, 1975: 166.

cafeteras especialmente en aquellas que surgieron a la vida económica tan solo a fines del siglo pasado y a comienzos del actual. En virtud del café las relaciones entre la agricultura y las industrias urbanas en Colombia han sido éstas: aquella ha condicionado el desarrollo de éstas. . . ha sido el café el supuesto inicial para el desarrollo de las economías locales de las ciudades al crear el amplio y estable mercado interno. . . (1).

Muestra después Nieto Arteta la relación entre el café, el mercado interno y la industria nacional: "Mas la creación del mercado interno por el café conducirá ulteriormente a la expansión y desarrollo de las industrias urbanas. Así el mercado cumplía su auténtica función: posibilitar la transformación de la economía colombiana. Como aquella vieja economía de archipiélagos ha desaparecido, fábricas situadas en regiones no productoras de café y a gran distancia de aquellas en las cuales se cultiva, tendrán asegurado un mercado en la zona interior cafetera. Cuántas industrias de la ciudad de Barranquilla venderán sus productos en Caldas, Cundinamarca, Antioquia y Norte de Santander. . . Posteriormente, es la situación actual, la industria se concentrará en los departamentos que producen las mayores cantidades de café: Antioquia, Caldas, Valle del Cauca, Cundinamarca" (2).

Es posible que Nieto Arteta exagere un tanto el carácter democrático de la colonización antioqueña y del cultivo del café, como lo señalan estudios posteriores como el de José Fernando Ocampo (3) y Absalón Machado (4), pero en líneas generales se puede aceptar que en la zona occidental del país

(1) Nieto A., 1971: 19-20.

(2) Nieto A., 1971: 23-24.

(3) Ocampo, Dominio de Clase en la ciudad colombiana.

(4) Machado, Absalón, El café: de la aparcería al capitalismo.

el inicial cultivo del café se hizo de manera primordial en pequeña y mediana propiedad, utilizando básicamente trabajo familiar y a veces asalariado, lo que significa ciertamente una ampliación del mercado interior. Actualmente, esa tendencia se ha invertido hacia la concentración de la propiedad cafetera, en parte como efecto de innovaciones tecnológicas y nuevas variedades como el caturra.

9. LA CONSTITUCION DE 1887: LA EXPRESION FORMAL DEL ESTADO NACIONAL

Para nuestro propósito, es interesante ver la exposición que el presidente Núñez dirigió al Consejo Nacional de Delegatarios encargados de discutir la reforma constitucional. Varios de los puntos expuestos insisten en la necesidad de fomentar la unidad nacional y la comunicación Litoral-Interior, como remedio a los trastornos y anarquía resultantes de la descentralización federal: el fomento del comercio interregional, un ejército nacional, son necesidades de la Regeneración: "Las guerras domésticas no sólo han sembrado de cadáveres nuestros campos, sino que han impedido el regular crecimiento de nuestra agricultura y de nuestra industria, privándolas de los brazos y de la seguridad que han menester. El comercio languidece por idénticos motivos y porque la **absoluta miseria fiscal y la ausencia de crédito exterior nos mantiene paralizados por falta de ferrocarriles.** Se comprende, a primera reflexión, que no teniendo nosotros productos especiales es imposible que compitamos en el extranjero con **pueblos que se comunican con su litoral por medio de vías baratas y rápidas.** Carecemos, por tanto, de exportaciones de importancia, y una crisis fiscal es ya inminente. Si esa crisis no se conjura pronto, empleando heroicas medidas económicas, toda la magna tarea de reconstrucción política resultará estéril, por falta de sujeto. . . No se puede pensar en nuevos impuestos de suficiente cuantía, porque no queda ya, en realidad, materia imponible. Multiplicadas hasta lo infinito las contribuciones para alimentar la vasta empleomanía creada por la difusión gubernativa, todo plan dirigido a ensanchar los ingresos del Tesoro nacional habrá de fracasar forzosamente. Aun en el supuesto de una reducción de jerarquías, por efecto de la reforma política, como la miseria del país es tanta, considero demasiado eventual la solución, siquiera mediana, de las enor-

mes dificultades fiscales, por el medio común de pedir nuevos arbitrios a quienes, generalmente hablando, carecen de lo necesario para sí mismos.

Y esos arbitrios deberán estar en proporción con la **urgencia** en que nos encontramos de **facilitar la comunicación de las populosas regiones andinas con el litoral, a fin de que no llegue a su último extremo el creciente desequilibrio de nuestro tráfico exterior.** Careciendo como carecemos de fábricas, si llegara a anularse sustancialmente ese tráfico, habríamos de retroceder en nuestra vida social hasta la triste condición de los pueblos primitivos.

Desgraciadamente la errada dirección que hemos dado a nuestros estudios nos hace tributarios del extranjero respecto de todo cuanto requiere conocimientos de práctica aplicación a **la lucha, apenas comenzada, con los poderosos obstáculos naturales que nos mantienen en ruinoso aislamiento.** Las empresas de ferrocarriles tienen que ser, por lo mismo, entre nosotros singularmente costosas.

A lo expuesto se agrega **la necesidad de mantener, durante algún tiempo, un fuerte ejército,** que sirva de apoyo material a la aclimatación de la paz, que no puede ser producida instantáneamente por un sistema de Gobierno que habrá de guardar escasa armonía con los defectuosos hábitos adquiridos en tantos años de error" (1).

Para comprender la insistencia de Núñez en la necesidad del ejército nacional, podemos citar su ensayo sobre la política fiscal, escrito en 1881 y publicado en "La Reforma Política en Colombia": "Los dos ramos en que se hizo el principal aumento de gastos, han sido el Ejército y las mejoras materiales. . . El aumento del Ejército fue medida colateral de la ley que puso bajo la garantía del Gobierno general la conservación del orden público en todo el territorio de la Unión.

(1) Pombo y Guerra, 1951: IV, 188-189.
El subrayado es mío.

Si la paz se ha mantenido en todas partes, lo cual es evidente, el mayor gasto hecho en fuerza pública significa el mejor de los ahorros posibles para un país tradicionalmente atormentado por el azote de la guerra civil. . . (1). La fuerza militar, convenientemente organizada y distribuida, es, sin duda, elemento de orden; y lo es también una política de justicia y tolerancia; pero sin el desarrollo de los intereses económicos, la expresada solución del problema puede considerarse provisional solamente. No hay, en efecto, más profunda causa de desorden que la miseria; así como no hay más sólido agente de sosiego que el bienestar. . . (2).

Sobre la importancia del ejército nacional en el proyecto centralizador de Núñez, es muy claro el comentario de Alvaro Tirado Mejía: "Los otros pilares de la regeneración fueron "las dos únicas fuerzas organizadas": el ejército y el clero. Se trata de un problema "administrativo". Había que centralizar: el presupuesto, los códigos, el sistema electoral y también el ejército. La existencia de ejércitos regionales no permitía **implementar una política nacional** . "La Guardia Nacional" era pequeña. **Con ejército propio un caudillo podía hacer valer los intereses de su círculo regional. Los ejércitos estatales eran vallas para la aplicación del "interés general". El orden era necesario y su implantación requería un ejército fuerte de ámbito nacional. Para cumplir esta función el ejército necesitaba "los cuidados paternales del gobierno". Que se expidiera "una nueva ley de recompensas" . . . En 1891 se abre una escuela de cadetes regida por el coronel norteamericano H.R. Lemly. La ley 127 de 1896 y el decreto 284 del 15 de julio del mismo año, fundan la Escuela Militar. . . Con un ejército potente vienen el orden y la paz. Su presencia impide las guerras regionales. Su eficacia las conduce al ámbito nacional. No más "anarquía organizada". Se acabó la distribución regional. Hay que pensar en grande: en la Nación"(3).**

(1) En Samper Bernal, 1957: 127.

(2) En Samper Bernal, 1957: 128.

(3) Tirado, 1976: 30. El subrayado es mío.

Estas ideas se expresan claramente en el Acuerdo sobre reforma constitucional del Consejo de Delegatarios, uno de cuyos puntos es que "la conservación del orden general y seccional corresponde a la Nación", única que puede tener ejército y elementos de guerra. Solo en la Nación reside la soberanía: los Estados o secciones tendrán facultades municipales para atender a sus intereses peculiares: La legislación civil, penal, electoral, comercial, de minas, de organización y procedimiento judicial es también exclusiva de la Nación. Se reconoce que la Religión Católica es la de todos los colombianos, que se debe dirigir la educación pública de acuerdo con el sentimiento religioso del país y celebrar convenios con la Santa Sede. Se pretende así utilizar la Religión como elemento de cohesión social y unidad nacional. Se fortalece el Ejecutivo, cuyo período se alarga a 6 años.

Sin embargo, según varios autores como Samper Bernal, la obra de centralización y unidad nacional no se logró plenamente como pensaba Núñez por la resistencia de los conservadores, todavía un poco federalistas: "Los constituyentes dejaron, sin embargo, "vivo el federalismo en su esencia", pero cambiando la expresión "Estado" por "Departamento". Esto fue causa para que Rafael Núñez declara, decepcionado como Simón Bolívar, que había "arado en el mar": "Esto —decía Núñez— de dejar vivas las antiguas entidades federales obedece a la ruina e imprudente ambición de heredar los feudos vacantes, reemplazar a sus antiguos poseedores y beneficiar en provecho propio todos los medios que están en uso". Las ambiciones unitarias de Núñez eran mucho más radicales, pero los convencionalistas conservadores, escogidos por él mismo, no estaban muy dispuestos a pedirle permiso al presidente regenerador, para redactar a su arbitrio los nuevos artículos de la Constitución" (1).

(1) Samper Bernal, 1957: 141.

La misma interpretación ha sido hecha por el presidente López Michelsen en su propuesta de constituyente, donde interpretaba la organización departamental y las asambleas departamentales como "el contentillo" que Núñez tuvo que conceder a los rezagos federalistas. En el prólogo que el presidente hizo al libro de Carlos Restrepo Piedrahita, "25 años de evolución político-constitucional, 1950—1975", expresa muy claramente su pensamiento al respecto: "Uno de aquellos mitos que se van adueñando de la imaginación popular hasta convertirse en verdades inconcusas es el de que la Constitución de 1886 dividió a nuestras parcialidades políticas irremediablemente entre liberales federalistas y conservadores unitarios o centralistas. Sin embargo, si se examina con algún detenimiento la crónica de la época, nos encontramos con que, lejos de haber compartido la totalidad del conservatismo el riguroso principio centralista que inspiró la Carta, fueron muchos los prohombres de esa colectividad que no estuvieron de acuerdo con el nuevo régimen departamental y municipal o que lo aceptaron a regañadientes como un expediente transitorio. Cabe señalar aquí cómo se impidió el acceso a la constituyente de 1886, en calidad de delegados, del Presidente del Directorio Nacional Conservador, don Sergio Arboleda, y cómo, desde entonces, el General Reyes, . . . también se mostró partidario de una fórmula distinta" (1).

Sobre este particular se puede precisar que la fórmula de Reyes era básicamente la misma de Arboleda, que podría definirse como un federalismo moderado. A este propósito el biógrafo de Reyes, Daniel Lemaitre explica la posición de Reyes por el hecho de representar al Cauca: "Debe tenerse en cuenta. . . para aclarar su deseo de que no se eliminara el nombre de Estado adoptándose el de departamentos, que Reyes representaba al Cauca, sección en donde, de verdad, prevalecía una conciencia de autonomismo que surgía espontáneamente del aislamiento en que esa región se hallaba, por entonces, con respecto al resto del país; y de la dilatada ex-

(1) López Michelsen, 1976: XXXIII.

tensión de un territorio que, comprendiendo los actuales departamentos de Nariño, Cauca, Valle y Chocó iba casi desde la frontera del Brasil hasta las del Istmo, y formaban así un verdadero país. Reyes no alcanzaba a comprender todavía que solamente quebrántandole la espina dorsal a ese bloque caucano podría reconstituirse la unidad colombiana; y como en materias políticas, necesitaba andaderas aún no es de extrañar que por detrás de sus proposiciones, estuvieran la correspondencia y las prevenciones del general Payán, a quien Reyes acataba, y cuyo enorme cacicazgo se veía amenazado de liquidación. Esa es, sin lugar a dudas, la causa última de las pretensiones de Reyes en esta materia, como lo fue también la actitud tomada por todo el Consejo Nacional Constituyente cuando creó, contra su voluntad, la institución de la Vicepresidencia de la República, con la única mira de aplacar el disgusto del caudillo caucano y darle aquella honorífica posición a trueque de la autonomía de su feudo.

Sea como fuere, Reyes tuvo más tarde la franqueza de reconocer su error. Y no solo preconizó durante su gobierno la oportunidad de subdividir al país en nuevas secciones que respondieran a las necesidades administrativas que su adelanto requería, sino que puso en ejecución tal pensamiento y al propio Cauca Grande lo convirtió en tres departamentos y un territorio" (1).

Dos hechos cita López Michelsen en apoyo de su aserto sobre el descontento de Núñez con algunos aspectos de la reforma de 1886: el primero es la propuesta del Vicepresidente Carlos Holguín de "una división política más adecuada a nuestras necesidades administrativas", que hubo de aplazarse por iniciativa del presidente titular Núñez. El aplazamiento de la propuesta de Holguín apareció en su mensaje al Congreso el 20 de julio de 1890: "En cuanto a la reforma que os propuse en 1888, y que vosotros aprobasteis, referente al artículo 5o.

(1) Lemaitre, 1967: 112-113.

El subrayado es mío.

de la Constitución, cuyo objeto era facilitar una nueva división política de nuestro territorio, más adecuada a nuestras necesidades administrativas y más conforme con las ideas que prevalecen en el país sobre la descentralización de ramos que pueden descentralizarse sin afectar la unidad nacional y el centralismo político que en la hora afortunada restablecieron nuestros constituyentes de 1886, juzgo prudente prescindir de ella. La cuestión ha sido ampliamente debatida en la República; los pareceres se han dividido, y los hombres más distinguidos del país opinan, unos en pro, otros en contra. En presencia de este desacuerdo, el ilustre Jefe de la Regeneración y Presidente constitucional de la República ha creído que tal reforma debe aplazarse, y que debe esperarse a que la opinión pública se haga sentir de un modo más uniforme en su favor" (1).

Otros conceptos que el presidente cita son los del General Marceliano Vélez, que decía: "En la reconstrucción política se impone como reforma lógica e ineludible, atender al justo deseo y a la opinión de la mayoría del país, que no considera conveniente el haber dejado una forma de Gobierno entre la Federación y el centralismo con la división en grandes departamentos, que arruinan la vida municipal de las ciudades de segundo orden y de las pequeñas poblaciones; que recargan a los contribuyentes con gastos inútiles para pagar un numeroso tren administrativo, y que retardan y embargan la benéfica y eficaz acción del Gobierno Nacional, el cual hoy, con la mejora de las vías de comunicación y el buen servicio telegráfico, se hace sentir prontamente en los lugares más apartados de la República. Deber es de la actual Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa dividir al país en grandes Provincias, consultando, al señalar sus límites, los intereses económicos y la buena administración pública, y deber también es del Poder Ejecutivo iniciar esta necesaria reforma. . .

(1) López M., 1976: XXIV.

En cuanto a descentralización fiscal, consideramos que no solo debe mantenerse la que hoy existe, sino que es conveniente ensancharla de manera que se aumenten las rentas municipales y que éstas y las que el Tesoro Nacional pueda destinar para la mejora de caminos, instrucción primaria, construcción de edificios públicos y otras obras, contribuyan eficazmente al progreso de las ciudades de segundo orden y de las pequeñas poblaciones y a la creación de otras nuevas, para que de esta manera se eduquen los pueblos en la vida municipal, con la mayor amplitud posible.

Otra consideración de grande importancia en favor de la división política y administrativa de la República en Provincias, es la de que los lazos de unión entre todos los pueblos que la componen serán más vigorosos cada día y los intereses nacionales más sólidos, pues la entidad municipal vendrá a ser la base firme de la República" (1).

De manera semejante a la del presidente López Michelsen, opina Hernando Yepes Arcila sobre el descontento de Núñez respecto a la constitución de 1886: "Parte esencial del programa Regenerador se formula en el aforismo de NUÑEZ que preconiza la "centralización política y descentralización administrativa". Este dualismo tiene dos objetivos: de un lado la centralización cuyo logro ya analizamos como producto de la creación de fuertes poderes de ámbito nacional y de la desaparición de la soberanía múltiple. En qué consistiría el contrapeso. . . de tendencia descentralizadora? NUÑEZ pensaba que éste debía radicar en un replanteamiento orgánico del Municipio, única entidad a la que él atribuía junto al Estado el carácter de asociación natural. La promoción de una vigorosa vida municipal actuaría como contrapeso del enérgico poder del Estado Unitario y realizaría el ideal de descentralizar localmente la administración; además de lo dicho, seducían a Núñez otras razones extraídas de la experiencia inme-

(1) López M., 1976: XXXV-XXXVI.

dita como ser el que los Municipios dispersos y múltiples caerían de poder suficiente para amenazar de nuevo la unidad nacional que otrora destruyeron los Estados Soberanos. Siempre que se refirió al tema lo hizo en forma que no deja duda sobre el hecho de que él entendió la autonomía municipal como el extremo dilemático de la centralización política. Para ejemplo los textos citados por INDALECIO LIEVANO en su biografía del autor de "La Reforma Política": "Esta constitución establece la unidad política sin menoscabo de la descentralización municipal. . ." ". . . ese principio de la unidad nacional combinado pero en grado superior con el de las franquicias municipales es el alma de la Constitución (LIEVANO AGUIRRE, Indalecio, "Rafael Núñez"). Publicado por el Segundo Festival del Libro Colombiano, pp. 291-292). Empero, la fórmula acogida por el Consejo para resolver tan trascendental problema, fue muy otra. A instancias de algunos de sus miembros (Payán, Reyes) aquel organismo se alejó del pensamiento del Regenerador y dispuso conservar la existencia de grandes unidades territoriales para la división administrativa y dotarlas de un principio de autonomía que aunque remedo de la antigua soberanía de los Estados, no pudo ser lo bastante amplia para reemplazar a éstos competentemente. La penetrante solución concebida por NUÑEZ constituye, pues, una de las posibilidades abortadas en el cuerpo de nuevas instituciones" (1).

(1) Yepes Arcila, 1973: 34.

10. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL GENERAL REYES Y EL PROBLEMA REGIONAL

El gobierno de Reyes es uno de los más discutidos de nuestra historia: la resistencia de la clase política, sobre todo de las figuras más prominentes del partido conservador, a los proyectos modernizantes del presidente con respecto del fisco y otros asuntos, enemistó al presidente con el Congreso, que fue disuelto por el presidente Reyes. Varios congresistas fueron desterrados y se declaró el Estado de Sitio. El 1o. de febrero de 1905, el presidente Reyes convocó una Asamblea Nacional Constituyente, que aprobó los decretos legislativos del Ejecutivo promulgados bajo las facultades extraordinarias. El apoyo de los constituyentes liberales como Benjamín Herrera fue definitivo en favor de los proyectos de Reyes.

La Asamblea facilitó la creación de nuevas entidades seccionales en el país, y amplió las facultades del Ejecutivo mermando las de las entidades seccionales al disminuír las atribuciones de las asambleas municipales en lo relativo a inmigración, importación de capital extranjero y construcción de vías férreas. El Senado se elegiría, como la Cámara, con el sufragio popular directo: se consagró la representación de las minorías.

Varias veces reunió Reyes la Asamblea Constituyente: uno de los asuntos que le encomendó fue la reconsideración de una nueva división territorial de la Nación. Así, en la sesión del Consejo de Ministros del 23 de julio de 1908, se dispone que se expida una ley que cambie la división territorial, cree un mayor número de departamentos, fortifique los municipios y disminuya los gastos departamentales. El presidente López Michelsen, en el ya citado prólogo, trae en apoyo de sus tesis el discurso del entonces Ministro de Gobierno, ge-

neral Marceliano Vargas: “A pesar de las apremiantes solicitudes que en aquella época se elevaron al Gobierno para que la división se hiciera en mayor número de agrupaciones que las decretadas, no se juzgó oportuno acceder de una vez a los deseos de la generalidad de los habitantes de Colombia, para estudiar más a fondo la opinión de los pueblos, ensayar en la práctica el resultado de las subdivisiones adoptadas y proceder en asunto de tan trascendental importancia con la prudencia y mesura que deben presidir a las innovaciones políticas. Hoy puede afirmarse con perfecto conocimiento de los hechos que la obra iniciada ha sido la fecunda en bienes para las nuevas secciones. El progreso alcanzado por los Departamentos de Nariño, Caldas, Atlántico, Huila, Galán, la Intendencia del Chocó y el Distrito Capital es prueba visible de que la subdivisión territorial, que acerca la acción ejecutiva y facilita el contacto del Gobierno con las necesidades locales, es incontestablemente provechosa.

El deseo nacional en favor de la subdivisión del territorio en pequeñas secciones no solamente no se ha amortiguado sino que el Gobierno recibe a diario nuevas premiosas manifestaciones inspiradas en el mismo sentimiento. . .

Los Departamentos en que está hoy dividida la República conservan todavía una organización política y administrativa que se acerca mucho a la de los antiguos Estados Soberanos: tienen un Poder Ejecutivo, que es la Gobernación, con tres Secretarios de Despacho; un Poder Legislativo, que es el Consejo Administrativo, encargado de votar los gastos y fijar las contribuciones; Tribunales de Cuentas, Gendarmería y tren de policía como los nacionales: de suerte que lo único que en sustancia los distingue de los antiguos Estados es la manera de elegir algunos de aquellos funcionarios y la unidad de legislación que antes no existía.

Este considerable tren de empleados —y aquí viene el aspecto

riscal y económico del asunto— demanda para su sostenimiento la inversión de cuantiosas sumas de dinero que podrán invertirse con más provecho para las secciones en obras de utilidad general, tales como la construcción de vías de comunicación, el desarrollo de la instrucción pública, el fomento de nuevas industrias, etc., a todo lo cual tiene que atender hoy la Nación con sus propias rentas, porque las departamentales se gastan en un 70 o/o en el pago del dispendioso tren de empleados que hoy tiene. . .

Si en vez de la actual división del país en diez y seis Departamentos, se formaran treinta y se simplificara el personal administrativo de ellos reduciéndolo a un Gobernador con un Secretario General y al número de empleados indispensables para los distintos servicios, . . se lograría una economía que... asciende a la considerable suma de \$2.600.000 anuales para todas las Secciones. . . No sería aventurado decir que el **centralismo en cuanto pueda tener de deprimente para la vida municipal no es tanto una institución nacional cuanto departamental**, porque se ha dado mayor importancia a entidades más o menos ficticias y convencionales, que a aquellas que existen por la naturaleza y que son el origen de la nacionalidad” (1).

Es interesante el juicio tan favorable que hace Ospina Vásquez del gobierno de Reyes, llegando hasta justificar su dictadura: “Se hallaba frente a la tarea de encarrilar al país por vías normales y de liquidar el enorme saldo en contra que dejaba la guerra (de los mil días) y la ineptitud de sus antecesores inmediatos. Es posible que ello en ningún caso se hubiera podido hacer sin una dictadura más o menos caracterizada. . . A fuer de dictadura, su gobierno tendió a **un centralismo que el país parecía haber superado desde hacía más de medio siglo**. Se llegó a pensar (algunos de los prohombres liberales

(1) En López Michelsen, 1976: XXXVII - XL.

El subrayado es mío.

apoyaron la idea) en la supresión de los Departamentos y la multiplicación de ellos, a la que se apeló en un momento dado, tendía a anular su importancia efectiva" (1).

Además, el Gobierno de Reyes fortaleció el Ejecutivo al tomar la Nación algunas rentas departamentales (licores, degüello, tabaco): "Como consecuencia de esto y de otras medidas: explotación de monopolios (fósforos y cigarrillos), aumento de los derechos de aduana y de los consulares, y de la mayor eficacia general en la administración pública, la situación fiscal de la nación fue de relativo desahogo. Las rentas anuales pasaron rápidamente a 10 millones (oro) y luego a 15 y 16, pero la nación devolvía parte de ellas a los departamentos, en parte por razón de las participaciones dichas, en parte por razón de los auxilios concedidos a sus obras, y por las de carácter seccional que tomaba a su cargo; y de la misma manera favorecía a los municipios" (2).

Sin embargo, Malcom Deas subraya la resistencia exitosa que la estructura de poder regional sostenía contra los intentos centralizadores de Núñez y Reyes: "La tendencia según la cual las localidades llegaran a depender fiscalmente cada vez más de las subvenciones del gobierno y los municipios cada vez más de los departamentos, había ciertamente comenzado: igualmente cierto es que tardaría mucho tiempo en aproximarse siquiera al centralismo en el texto de la Constitución de 1886. Todavía existían poderosas y naturales fuerzas federalistas. Núñez, el "Regenerador", había querido pulverizar los antiguos estados soberanos y rehacer el mapa administrativo por completo, pero las fuerzas locales fueron demasiado poderosas para él, como lo fueron también para el presidente Reyes: todavía le era difícil al gobierno eliminar o reemplazar un gobernador sólidamente establecido o un gran cacique, hombres como el general Manjarrés en Magdalena o

(1) Ospina V., 1955: 322.

El subrayado es mío.

(2) Ospina V., 1955: 322 - 323.

ei Dr. Charri en Huila. Hasta dónde llegaban los límites de control de gobierno y hasta qué punto era el sistema una federación de caciques, puede entreverse en las circunstancias que rodearon la caída del partido conservador" (1).

Sin embargo, el gobierno de Reyes representó una gran consolidación del Estado nacional y un gran avance en el proceso de unificación nacional, a través del impulso de las obras públicas: aumentó el kilometraje de los ferrocarriles e hizo más aprovechables los tramos de carretera de Cundinamarca y Boyacá, que se unieron entre sí; se inician los transportes por vehículos de motor mecánico, la nación se encargó de muchos caminos de herradura e intervino activamente para mantener bajos los fletes del río Magdalena. Esto tuvo algunas consecuencias para el mercado interior y el comercio exterior: se concentra el movimiento comercial de "viaje largo" en algunos centros urbanos, como Medellín, pero también se acentúa la dependencia del país de algunas importaciones, lo que "era en parte consecuencia del diseño de las vías de transporte, y del sistema de fletes, que hacía más barato traer harina de los Estados Unidos que de Boyacá, pero también de la forma de nucleación que se ha dicho, de la evolución de los gustos, iniciada en la Independencia, y que se hacía más efectiva con el no despreciable avance en el bienestar general, que se principia a marcar al quedar asegurada la paz, etc" (2).

En la misma línea puede interpretarse su proteccionismo aduanero y su estímulo a la industria a través de subvenciones y exenciones, duramente criticado por los abusos a que dió lugar. Bajo Reyes, surge la industria textil en Antioquia, utilizando la acumulación de mano de obra ociosa, sobre todo del sexo femenino, que recibía remuneraciones muy bajas.

Las reformas de Reyes estaban sujetas a su permanencia en el gobierno: su sucesor, el general González Valencia convocó

(1) Deas, 1973: 131. El subrayado es mío.

(2) Ospina V., 1975: 325.

una nueva Asamblea Constituyente, que expidió el acto legislativo No. 3 de 1910, que refundió todas las reformas introducidas a la Constitución de 1886: la elección presidencial fue entregada al sufragio popular directo, se prohibió la reelección presidencial para el período inmediatamente posterior, se hizo anual la reunión del Congreso, se dió a la Corte Suprema la vigilancia de la constitucionalidad de las leyes, se consagró la representación de las minorías por el sistema del cuociente electoral. Se acortó a 4 años el período presidencial y se extendió la responsabilidad presidencial a todos los actos u omisiones que violen la Constitución: el ejecutivo no podría derogar leyes bajo el estado de sitio sino solo suspender las que fueran incompatibles con él. Con respecto al problema regional, se acentúa la autonomía departamental y se declaran intangibles su patrimonio y rentas, lo mismo que los de los municipios. En resumen, dice Yepes Arcila, "la Reforma operó en el sentido de reducir los poderes del Ejecutivo y aclarar el esquema de relación entre los altos poderes nacionales para restar preeminencia a aquel. Tal tendencia se articula verticalmente con el reforzamiento de la autonomía regional que agudiza la dirección que desde 1886 tuvo el programa descentralizador" (1).

En este sentido, la reforma de 1910 constituye una contrarreforma que pretende neutralizar el proceso de fortalecimiento del Ejecutivo nacional y de los municipios.

Pero el esfuerzo por la unificación de las regiones entre sí se reanuda bajo el gobierno modernizante de Pedro Nel Ospina, que invirtió en obras de infraestructura el dinero que el país recibió en indemnización por Panamá. Se hizo una reforma fiscal basada en algunas disposiciones sugeridas por la Misión Kemmerer sobre formación y fuerza restrictiva del presupuesto, sobre contabilidad nacional, administración y recaudo de las rentas nacionales, sobre impuesto a la renta, banco central y establecimientos bancarios. La importancia del café en la vi-

(1) Yepes Arcila, 1973: 39.

da económica del país era cada vez mayor, lo que lo hacía más sensible a las variaciones del mercado mundial. También el recurso al crédito extranjero se hizo mucho mayor.

Es importante el avance de las vías de comunicación en esta época: la nación tenía una parte cada vez mayor en su construcción. Según Ospina Vásquez, en 1914 solo existían 1200 kms. de vías férreas y en 1922 llegaban tan solo a 1500; pero entre 1922-1926 (período de Ospina), se construyeron 800 kms: de ellos, 400 fueron construídos directamente por la nación, que auxilió el resto. En 1930, las líneas en explotación eran poco más de 2700 kms.: las carreteras nacionales tenían 2.642 kms y las departamentales 3.101. Pero según el mismo Ospina V., estas vías no formaban un todo coherente: "Se trataba de trozos sueltos, aunque ya de cierta longitud. Pero la orientación general del sistema no cambiaba: era fraccionador y centrífugo. Las regiones económico-comerciales que se venían caracterizando de tiempo atrás no habían variado notablemente sus linderos (se había formado una nueva, cuyo foco era Manizales, y que más tarde se fraccionó; la que tenía por foco a Bogotá se había estrechado. . .). Los caminos y las carreteras, en la medida en que no eran vías centrífugas también, no alcanzaban a cambiar sustancialmente esta disposición del sistema. Tan sólo ocurrió, ya para los años finales del período, que la extensión de los ferrocarriles en la región vallecaucana y caldense inició la formación de una superregión en el occidente, con varios centros importantes, y con un tráfico interno grande. Pero esto se iniciaba apenas" (1).

Esta aseveración de Ospina V., es importante para comprender los inicios de un verdadero mercado interior en el centro de un país. Pero todavía los fletes ferrocarrileros eran muy altos y se les acusaba de "estar concebidos con criterios de protección a la producción local, agrícola y fabril".

(1) Ospina V., 1955: 352. El subrayado es mío.

(2) Ospina V., 1955: 353.

En el mismo sentido operaban las tarifas diferenciales en los departamentos (peajes, impuestos), que favorecían los productos regionales: según Esteban Jaramillo, citado por Ospina V., "debido a las represalias que ejercen unas respecto de otras las secciones en que está dividida la República, que puede decirse que hay establecida una verdadera lucha comercial y económica".

La conclusión de Ospina V. respecto a las vías de comunicación y el mercado interior es muy clara: "Se había llegado, en parte por las condiciones físicas del país, en parte por la forma en que se había desarrollado, con el peculiar diseño de nucleación que se ha dicho, pero en gran parte también por un esfuerzo deliberado y consciente, largo y sostenido, que había creado un sistema de vías esencialmente adecuadas a la tarea de evacuar nuestros productos hacia el exterior y de traer del exterior lo que no se producía in situ, a una situación en que los intercambios entre las regiones eran insignificantes, en relación con el total de transacciones" (1).

Sin embargo, el mismo Ospina V. señala que avanzaba la colonización del Magdalena Medio, lo mismo que el avance antioqueño hacia el sur, aunque con menos vigor que en la conquista del Quindío: con él, avanzaba el cultivo del café, sobre todo en Caldas y el sur de Antioquia. En la Costa, en las Sabanas de Bolívar (Valles de S. Jorge y Sinú, actuales departamentos de Córdoba y Sucre), avanzaban los pastizales artificiales y el tráfico de ganado con Antioquia, Santander y Tolima era cada vez mayor. Todo esto hace, según Ospina V., que las diferencias regionales vayan perdiendo importancia: se marcaba cada vez más una dicotomía entre Oriente y Occidente, en que este último tomaba la preponderancia. De esta contraposición de economías y mentalidades, surgían "pugnas y recelos, de mucha influencia en la marcha política, y en la de la política económica" (2).

(1) Ospina V., 1955: 353. El subrayado es mío.

(2) Ospina V., 1955: 353 - 355.

Ospina V., traza algunos rasgos de estos enfrentamientos Oriente y Occidente: "Los del grupo oriental, que no había aclimatado industrias en su sector, en forma apreciable, se quejaban del gravamen que se les imponía, encareciendo algunos artículos en beneficio de los industriales de la zona occidental. Los de esta se quejaban de la manera desproporcionada como pesaban sobre ellos las cargas fiscales: las nacionales, y también, a través de un complicado sistema de auxilios directos, de obras de interés local costeadas por la nación, . . . las cargas fiscales propias de las secciones del oriente.

La posibilidad de suprimir o disminuir la protección ponía en manos de los políticos de la zona oriental una arma poderosa, y más efectiva a medida que la vida económica del occidente se hacía más dependiente de las actividades fabriles.

Y como consecuencia de la dependencia mayor, en lo fiscal, de algunos Departamentos sobre los auxilios nacionales, se inclinaban a un fortalecimiento del fisco nacional, y de la autoridad central, que los otros rechazaban débilmente" (1).

(1) Ospina V., 1955: 403.

11. INDUSTRIALIZACION Y MODERNIZACION POLITICA: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1936 y 1945

La industria se había iniciado tímidamente desde los primeros años del siglo XX, pero se hace más importante a raíz de la depresión mundial de 1929, que va a obligar al país a la sustitución de importaciones aprovechando hasta el máximo la capacidad instalada. La crisis mundial significó para el país la suspensión de créditos externos, lo que repercutió en la paralización de obras de infraestructura ocasionando desempleo urbano. La situación social tampoco era muy favorable para el régimen conservador, que debió reprimir por las armas algunos conflictos sociales de la época como el caso famoso de las Bananeras, que acarreó gran desprestigio político al régimen. La corrupción administrativa, sobre todo en Bogotá, creaba enorme malestar al gobierno. A todo esto se sumó la crisis interna del partido conservador, que fue a elecciones con dos candidatos, cuyo resultado fue el ascenso del liberalismo con Olaya Herrera, que se presentó como candidato de "Unión Nacional".

Malcom Deas señala esta crisis interna del régimen conservador: "El partido era incapaz de resolver sus propias diferencias, incluso con la ayuda del Arzobispo, y estas eran lo bastante profundas para que el tercer candidato liberal ganara una victoria, incluso contra los muy superiores recursos conservadores en gobernadores, alcaldes, corregidores, varios tipos de inspectores, empleados ferroviarios, ejército, policía, los tranvías, las juntas de caminos, toda la "maquinaria" todavía relativamente formidable, aunque debilitada por la crisis económica" (1).

(1) Deas, 1973: 133.

La crisis de 1929 modificó la actitud del país frente a la industrialización, que hasta entonces muchos consideraban "exótica": la consiguiente caída de las exportaciones obligó al país a lanzarse a la sustitución de importaciones de bienes de consumo, porque la debilidad de las bases industriales no permitía una industrialización más amplia.

Así, el triunfo liberal de Olaya significó un aumento del proteccionismo a la industria nacional, aunque no produjo cambios demasiado significativos, pero empieza a aparecer la tendencia de favorecer la sindicalización desde el gobierno para ligar las masas emergentes al partido liberal buscando captar su descontento.

Esta línea se acentúa con la llamada "Revolución en Marcha" del gobierno de López Pumarejo (1934—1938), que intenta la modernización de las estructuras económicas, sociales y políticas de la Nación. López, salido de los círculos bancarios y exportadores de café, representa al grupo moderno del partido liberal, más ligado al comercio, a la industria y a las finanzas, que busca transformar al liberalismo y al Estado colombiano en el intérprete de sus intereses y en un instrumento del desarrollo nacional.

Pero, dadas las características de la industria, de su capacidad instalada y de la estrechez del mercado, el Estado no tenía muchas posibilidades de intervención: una política nacional de industrialización hubiera debido consistir en el apoyo estatal a la industria privada para la creación de industrias básicas, cosa que el país estaba lejos de poder realizar. Por eso, el modelo de industrialización fue bastante "liberal", en el sentido de que se "dejó hacer" a la industria privada.

Sin embargo, el poder del Estado se fortalece aunque su capacidad de arbitraje entre los diversos sectores económicos no fuera muy amplia por la escasa diversificación industrial. La

reforma tributaria de López Pumarejo (1935) fortalece los recursos del Estado y su capacidad de acción, lo que se refleja lógicamente en las inversiones en infraestructura y bienestar social. La reforma fiscal establecía un impuesto directo progresivo, doblando la tasa de impuestos para los ingresos elevados y eliminando muchas exenciones: el impuesto sobre la renta, que producía cerca de 2 millones de pesos en 1934, pasa a producir 13 millones en 1936. Esto convierte al Estado en un actor económico más importante, lo que influirá en sus relaciones con las regiones.

Decretos y leyes posteriores complementaron la reforma de López: en 1942 se estableció un recargo del 20 o/o en el impuesto adicional al exceso de utilidades y un recargo del 35 por ciento en los impuestos sobre renta, patrimonio y exceso de utilidades, que se elevaron nuevamente en 1945. Lleras Restrepo resumía así los resultados de estas reformas: "En el año de 1928, en la época de plena prosperidad provocada por los empréstitos externos, el producto del impuesto sobre la renta fue de \$3.696.909.32. En el año de 1945 el impuesto sobre la renta, patrimonio y exceso de utilidades alcanzó la cifra de \$58.538.833.31" (1).

Esto trajo como consecuencia una transformación del gasto público y una mayor capacidad del Estado en inversiones públicas y fomento, acompañada de una disminución relativa del gasto meramente burocrático: el presupuesto nacional para 1930 era de poco más de 60 millones de pesos y en 1946 pasaba ya de los 230 millones. Además, sostiene Lleras R., hay un cambio en las destinaciones: "El Ministerio de Industrias, por ejemplo, al cual corresponden hoy los de Economía Nacional y Minas y Petróleos gastó en el año de 1930, \$762.371.49 y quedó con una deuda pendiente de \$980.729. Fuera de los gastos de estricto carácter burocrático no se encuentra en él partida alguna que corresponda a una verdadera labor de fomento y que merezca citarse por su cuantía. . . El

(1) Lleras R., 1946: 64.

total de presupuesto prácticamente queda copado con los servicios centrales, el pago de participaciones petrolíferas y el reembolso de los ingresos asignados a la Federación de Cafeteros. . . En 1946 el Ministerio de la Economía Nacional tiene un presupuesto de \$11.923.051.86, de los cuales corresponden más de seis millones y medio al Departamento de Agricultura, \$1.871.000,00 al de Ganadería y \$1.101.800.00 al de Irrigaciones. Y debe tenerse presente que el Fondo de Fomento Agrícola creado en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero acomete con sus propios recursos ciertas labores de importancia con sus propios recursos. La campaña del trigo, el centeno y la papa cuenta con un presupuesto de \$200.000.00, la del arroz con \$236.303.00, la del algodón, ajonjolí y maní con \$300.000.00, la de la caña de azúcar con \$224.565.00, la de los frutales con \$180.300.00, el servicio de suelos con \$170.520.00, etc." (1).

Sigue ejemplificando Lleras R. con los gastos del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, inexistente en 1930 y cuyas funciones de higiene y asistencia pública pertenecían al Ministerio de Educación, cuyo presupuesto era ese año solo de \$3.948.076.91; las funciones de cuestiones laborales se manejaban en el Ministerio de Industrias con una oficina con un presupuesto de \$40.000.00. En 1946, el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social contaba con un presupuesto de más de 16 millones y otro tanto el de Educación (2).

Todo esto indica un fortalecimiento de la acción del Estado en la sociedad y nuevos campos de la actividad política de los partidos en torno al acceso a la burocracia estatal. Otro campo en donde se nota el avance de la acción estatal es la construcción de vías, sobre todo carreteras, lo que refleja una mayor necesidad de comunicación entre las diversas regiones del país y una ampliación del mercado interior. Las vías férreas

(1) Lleras R., 1946: 73 - 74.

(2) Lleras R., 1946: 74 - 75.

apenas si aumentaron porque se levantaron 236 kms de rieles por ser antieconómica su explotación, pero la red ferroviaria pasó de 2.616 kms en 1930 a 2.987 en 1946. Las carreteras aumentaron mucho más: las carreteras nacionales tenían 2.642 kms. en 1930 y 10.600 kms. en 1946; las departamentales pasaron de 3.101 kms. a 7.370 kms. Se hizo un plan de 3 troncales: la occidental desde la frontera con Ecuador hasta Antioquia donde empalmaría con los trabajos hacia Tolú (hoy Sucre); la central desde el Putumayo hasta el Banco, donde empalmaría con la carretera hacia Riohacha; la oriental, que arrancarí­a en Girardot y terminaría en la frontera con Venezuela. Sobre el particular comentaba Abel Cruz Santos: "De esas carreteras, algunas se han construído con gran sentido de unidad nacional. Pero la gran mayoría de ellas están contribuyendo admirablemente al desarrollo agrícola e industrial del país y, por consiguiente, al aumento de la riqueza pública. Y como lo demuestran los cuadros que presentamos, todas las secciones del país han sido atendidas en sus necesidades de vialidad, quedando las desigualdades existentes en 1930, prácticamente eliminadas" (1).

Heliodoro Angel Echeverri, en su estudio sobre la Industria durante la república liberal (1930—1946), subraya la importancia de este incremento vial para la consolidación del mercado interior, necesidad de la industria incipiente del país:

"De 1930 a hoy, se han construído más de 500 kilómetros de ferrocarriles, y de 12.000 kilómetros de carreteras. Su valor, dentro de la economía del país, no puede apreciarse únicamente por el número y calidad de las obras, ni por su extensión apenas, sino por los beneficios logrados mediante la aplicación de un plan de conjunto para unir varios sectores inconexos e incorporar a la vida nacional vastas extensiones territoriales y fuertes núcleos de población que permanecían, por su aislamiento, prácticamente ajenos a la producción y al consumo.

(1) Cruz Santos, 1946: 133.

Los "pioneers" de nuestras industrias, en quienes corrieron parejas la audacia y la fe, más que la técnica y el cálculo frío, disponían sólo de pequeños circuitos cerrados para la distribución y venta de sus productos, en tanto que los fabricantes actuales pueden, sin dificultades, cubrir con los suyos todo el territorio nacional y hallar mercados jugosos en pueblos y veredas que, antes de 1930, prácticamente no tenían existencia económica por falta de vías racionales para la movilización de su producción autóctona.

La distribución fácil y barata estimula el intercambio comercial, propulsa los consumos y acrece el desarrollo fabril y cultural de un país. Por eso la magnitud de la obra realizada, así como la que está para realizarse en breve término, significa, desde todo punto de vista, una efectiva y duradera protección de la industria nacional, protección que en un país de tres cordilleras como el nuestro, se complementa con el impulso dado a la aviación comercial y en general a los sistemas de comunicación. A lomo de mula no es posible prosperar, y por ello la revolución fabril del país, que justamente nos enorgullece, es, en mucha parte, una consecuencia obligada de la política vial del Estado (1).

La creciente importancia fiscal del gobierno nacional contrasta con la incapacidad fiscal de los Municipios y Departamentos, subrayado por Carlos Lleras Restrepo en 1940, al anunciar la creación del Fondo de Fomento Municipal, que consagra precisamente el mayor grado de intervención de la Nación en los municipios y regiones:

"Si hay un hecho evidente y no sujeto a discusión alguna, es el de la incapacidad fiscal de los Municipios para atender a la satisfacción de las necesidades locales, aún de las más elementales y urgentes. Si se revisa la estadística fiscal se encuentra que de 772 municipios que rindieron datos en 1938, 594 tu-

(1) Angel Echeverri, 1946: 208 - 209.

El subrayado es mío.

vieron menos de \$2.000.00 mensuales de entradas. De entre ellos 213 recibieron menos de \$400.00 mensuales, es decir, que no tuvieron como ingresos totales ni el equivalente al sueldo que devenga un empleado de mediana categoría. Algunos ni siquiera llegaron a \$80.00 mensuales. Y ya pueden figurarse ustedes lo que significan esas entidades de derecho público, encargadas por la Constitución y por las leyes y ordenanzas, de múltiples, delicadas y costosas funciones, y que disponen para cumplir con éstas, para fomentar el progreso local, administrar justicia, garantizar la seguridad, hacer y sostener los caminos vecinales, establecer y ensanchar los servicios públicos para centenares de habitantes, etc., de una renta inferior a la de los porteros de cualquier establecimiento. . . Desgraciadamente, los Departamentos, en su gran mayoría, no se han preparado para cumplir su misión de tutela municipal, en lo que a la parte técnica se refiere. En ocho de los Departamentos del país, no existe ninguna oficina departamental encargada de dirigir técnicamente las obras de los Municipios; las que existen en los otros son bastante imperfectas por lo regular. . . ” (1).

Muy semejantes son las críticas que el presidente Eduardo Santos hacía de la administración municipal y departamental en su Mensaje Presidencial de 1939, citado por el presidente López Michelsen en el prólogo al libro de Carlos Restrepo P., con la evidente intención de respaldar su propuesta de reforma constitucional:

“La vida departamental y municipal. . . cuyo régimen en lo esencial no ha cambiado en los últimos treinta años, presenta deficiencias magnas que a nadie se ocultan. El concepto de que las Asambleas Departamentales, tal como funcionan actualmente, no corresponden a las necesidades públicas es poco menos que unánime. . . Deslizadas hacia el campo de la

(1) Lleras Restrepo, 1946: 66.

politiquería, su actuación administrativa decae en la mayoría de los casos. Se ha falseado, casi por completo, su misión. A medida que se impone un criterio descentralista, acorde con las realidades y aspiraciones de la República, se impone también un nuevo concepto que convierta esas Asambleas en verdaderos Consejos de Administración, menos espectaculares y más técnicamente capaces, menos dominadas por pasioncillas personales y de grupo, y mejor adaptadas para la resolución de los problemas administrativos que les corresponden.

La base de la vida nacional es el Municipio, y no podrá serlo en forma fecunda y vigorosa sino con la condición de que los Municipios respondan a una realidad efectiva y sean organismos de acción y de progreso y no meros rodajes burocráticos, nominales, inútiles o perjudiciales. En Colombia existen centenares de Municipios que lo son solo de nombre; que carecen de todas las condiciones legales necesarias y cuyas rentas no alcanzan ni para sostener un personal paupérrimo. Pero su existencia, exigida por susceptibilidades locales, por un vano orgullo irrazonado, por la falta de un estudio sereno, determina la dispersión de recursos, crea apariencia de una organización que no existe, imposibilita la acción eficaz, y es causa de incontables fracasos. Dentro de una organización medianamente racional, un Municipio que no tenga siquiera quinientos pesos mensuales de rentas no puede responder a ningún sano criterio de gobierno, ni representa una célula benéfica en el desarrollo nacional, sino tan solo un constante estorbo administrativo. . . (1).

De todo esto podemos concluir que fue un hecho el crecimiento de la importancia económica y fiscal del Estado con respecto al de los municipios y departamentos. Pero el fortalecimiento estatal encontró resistencias en algunos sectores económicos importantes como el gremio de los exportadores de café, agrupados en la Federación de Cafeteros, reacios a

(1) En López Michelsen, 1976: XLII - XLIII.

cualquier limitación impuesta al cultivo del café. Ospina Pérez, gerente de la Federación, dirige una carta en esos términos, apoyándose en que el cultivo del café es “democrático”, que desarrolla la inteligencia (en cambio, el trabajo industrial atrofia la mente), es nuestra única fuente de divisas. Pecaut comenta estos argumentos mostrando que la posibilidad de una sustitución de importaciones no solo de bienes de consumo durables o de equipo, sino de bienes de consumo no durables, no merece toda la confianza de los exportadores: estos protestan contra la “expropiación a bajo precio de los dólares para venderlos al mismo bajo precio a los importadores de todas las clases de mercancías, si bien perjudica a los gremios productores a que nos estamos refiriendo (los cafeteros) de nada beneficia a la economía del país”. (1)

De ahí concluye Pecaut: “En suma, **la concepción que se tiene de la sustitución de importaciones es estrecha y excluye un proyecto más amplio de desarrollo.** En otros términos, los rasgos dominantes que caracterizarán el desarrollo colombiano durante los veinte años siguientes, parten de estos límites: **gran autonomía de los empresarios con relación al Estado,** autonomía posible en vista de que su actividad no trasciende la industria de bienes de consumo (alimentación, bebida, textiles, etc.); **rechazo radical. . . a una política de sustitución de importaciones más amplia,** actitud que refleja la posición expresada por el sector agroexportador. Esto permite comprender las razones que movieron a la mayoría de los industriales a colocarse del lado de los representantes del sector exportador, cuando el gobierno de Alfonso López trató de romper algunas de estas limitaciones y de incrementar la autonomía del Estado” (2).

Según el mismo Pecaut, López representa un proyecto de desarrollo nacional que ponía en cuestión de forma tradicional de la economía colombiana: “Esta definición de desarrollo

(1) Pecaut, 1973: 118.

(2) Pecaut, 1973: 119-120.

nacional se sustenta con coherencia en todos los niveles: cuestionamiento de las estructuras agrarias tradicionales, pero también cuestionamiento de los sectores de la industria tradicional; una clara decisión de ampliar el mercado interno, para lo cual promueve reformas sociales que se imponen mediante el apoyo de las masas, apoyo obtenido con el fin de neutralizar las resistencias de las diversas fracciones de clases dominantes que se oponen a todo cambio: consolidación del Estado, como condición para la formación de una burguesía nacional; polarización de conflictos políticos, con el fin de que estos se adapten a los nuevos conflictos sociales, aspectos todos de una política que, por otra parte, se proclama reformista, pero respetuosa de la legalidad y de la relación real de fuerzas" (1).

En este contexto aparece el sentido de las reformas de López: la reforma política busca limitar el poder político de la Iglesia Católica y secularizar la vida política. La reforma electoral trata de purificar las elecciones desarrollando campañas de cedulación y concediendo el voto a los analfabetos, lo que significa cierta ampliación del sistema político. En la misma línea se inscribe el apoyo del gobierno de López al sindicalismo: para Pecaute, la sindicalización es apoyada principalmente porque favorece la ampliación del mercado interno por la presión colectiva sobre los salarios (2).

La reforma constitucional proclama la función social de la propiedad, que abre la posibilidad de la "expropiación sin indemnización previa, da derechos al Estado a intervenir en la industria para" racionalizar la producción. La ley 200 de 1936, después de largos trámites en el Congreso, se convierte en un estatuto para legitimar la propiedad de muchas tierras, en una amenaza para obligar a hacer productiva la tierra y en

(1) Pecaute, 1973: 131 - 132. El subrayado es mío.

(2) Pecaute, 1973: 139 - 140.

una causa para la expulsión de numerosos aparceros para que no pudieran alegar derechos sobre la tierra en calidad de presuntos colonos. Es posible que las intenciones de los iniciales promotores de la ley fueran otras (talvez se movían en una concepción "farmer" del desarrollo capitalista en el agro), pero el sentido de la ley, tal como fue aprobada, se inscribe dentro de la vía prusiana del desarrollo agrario: busca estimular la progresiva transformación de la hacienda tradicional precapitalista en moderna empresa capitalista, con régimen asalariado y tecnología moderna; se busca obligar a los terratenientes a hacer producir económicamente en sus tierras incultas con la amenaza de una eventual extinción de su dominio si en el prudencial plazo de diez años no lo hacen (1).

Sin embargo, las medidas de López P. en pro del fortalecimiento del papel del Estado encuentran la resistencia del sector agrario que ve disminuída la importancia relativa de su fuerza política: "la reacción desencadenada por esta reforma prueba que éste (el sector agrario tradicional) era una fuerza importante todavía y que, sobre todo, la esperanza de separar a los agricultores de los sectores financieros o industriales, no era más que una ilusión" (2).

Los sectores agrarios se agruparán en la APEN, Acción Patriótica Económica Nacional, que reúne también los intereses de algunos sectores financieros e industriales: Federación de Cafeteros, SAC, ANDI, no simpatizan mucho con las reformas de López. Como señala Pecaut, "No son pocos los puntos de identificación entre los productores más poderosos de café, el sector terrateniente y el sector industrial. Entre los dirigentes de la Federación de Cafeteros figuran muchos que son a la vez grandes industriales. Si consideramos los representantes de Antioquia en la Federación de Cafeteros en 1934, la mayoría son grandes industriales de este departamento o parien-

(1) Moncayo, 1975: 20 - 21.

(2) Pecaut, 1973: 136.
El subrayado es mío.

tes de grandes industriales. . . Inútil buscar, entonces, intereses opuestos entre los diversos sectores. Cuando el gobierno recibe el apoyo de ciertos industriales, es a título personal y no colectivo. . . La oposición de estos sectores en su conjunto es, en todo caso, lo suficientemente poderosa como para frenar las reformas que Alfonso López denominaba “la revolución en marcha”. Desde diciembre de 1936, López tuvo que proclamar la “pausa” de esta revolución” (1).

La oposición a López dentro de su propio partido liberal, llevó a la presidencia al moderado Eduardo Santos, director y dueño de El Tiempo: el partido liberal evoluciona a la derecha para expresar la oposición de los grupos económicos al proyecto lopista. Pecaüt intenta explicar la conducta de los grupos industriales y cafeteros frente al gobierno de López afirmando que el Estado lopista era el instrumento necesario para el ejercicio de la hegemonía de los productores de café y los industriales, pero la naturaleza misma de esta nueva hegemonía limitaba al proyecto lopista de desarrollo nacional: los nuevos sectores hegemónicos aceptan al Estado como instancia de negociación entre ellos, pero se niegan a conferirle un poder autónomo y propio de arbitraje. Solo aceptan una industrialización complementaria de la actividad exportadora de café, concebida como la verdadera producción de la riqueza nacional: de ahí la negativa de los industriales a ir más allá de la sustitución de importaciones de consumo corriente y su actitud frente a la inversión extranjera y la nacionalización del subsuelo (2).

Por eso, según Pecaüt, los sectores sindicales eran la única posibilidad de base social del proyecto lopista de desarrollo na-

(1) Pecaüt, 1973: 143.

El subrayado es mío.

(2) Pecaüt, 1973: 145 - 147.

cional: el sindicalismo liberal era la única posibilidad de conseguir autonomía política, ya que, según opina Pecaut, “el grupo de dirigentes lopistas desborda los objetivos de los grupos económicos dominantes” (1).

El diagnóstico de López, según Pecaut, fue equivocado al creer en la existencia de la burguesía nacional, bastante distinta de la realidad de la coalición de los sectores dominantes. “Entre el proyecto de desarrollo presentado por López y el desarrollo aceptado por los diferentes grupos económicos, existe una diferencia que separa la concepción que se basa en la idea de la existencia de una “burguesía nacional”, de la realidad materializada en una alianza pactada entre los diversos sectores económicos, alianza en la cual el sector agroexportador tiene un peso particularmente fuerte” (2).

Santos asciende al gobierno en nombre del sector moderado del liberalismo, pero los conflictos políticos no desaparecen. episodios como la matanza de Gachetá en 1939 y consignas como la conservadora de la “acción intrépida” contra los liberales, preludian la época de la violencia. La oposición entre los partidos solo parcialmente refleja el significado real de los conflictos, que, para Pecaut, está ligado al nuevo papel del Estado : “El Estado se constituye en fuente de empleos que sustentan el poder del partido que gobierne. De otro lado y en relación con el primer fenómeno, a cualquier fuerza política le queda cada vez más difícil subsistir si carece del acceso al Estado. La posesión del poder será indispensable para conservar las formas de captación tradicional del electorado, inclusive rural, habida cuenta de la importancia local que tiene la distribución de subsidios gubernamentales” (3).

Probablemente este fenómeno se acentúa bajo el sistema del Frente Nacional: en esta línea, es importante señalar la im-

(1) Pecaut, 1973: 147.

(2) Pecaut, 1973: 147.

(3) Pecaut, 1973: 185.

portancia política del acceso a la burocracia estatal para la distribución regional y municipal de las obras de infraestructura y servicios públicos. Hay que recordar que la reforma de López P. puso en manos del Estado colombiano la asistencia pública, hasta entonces reservada de hecho a la iniciativa privada o eclesiástica, lo que abre amplio campo a las posibilidades de manipulación política de corte clientelista.

El fracaso del proyecto nacional de López se hace patente en su segundo gobierno, que revela una crisis interna del partido liberal incapaz de unificarse en torno a un candidato. El bloqueo de las reformas lopistas muestra la incapacidad del sistema para captar la movilización social desencadenada: es el marco donde surge el movimiento populista de Gaitán.

Sin embargo, durante el segundo período de López se tramita una nueva reforma constitucional, de carácter administrativo, que tiende a completar la reforma de 1936: los senadores son elegidos ahora directamente por el sufragio popular, se elimina el sistema de suplencia personal en los cuerpos colegiados. Se simplifica el trámite de los proyectos de ley en el Congreso suprimiendo un debate en cada cámara y teniendo el primer debate, que antes se hacía en sesión pública, en comisiones especializadas. En la rama ejecutiva se fortalece el poder del Presidente: se aumenta su poder de veto sobre los proyectos aprobados por el Congreso, que no puede ser desechado sino con la mayoría de dos terceras partes de éste; se faculta al presidente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, en las que solo puede ocuparse de los negocios que aquél someta a su consideración, y se establece la "manifestación de urgencia", que obliga a la Cámara a decidir sobre el respectivo proyecto en 30 días y darle prelación sobre cualquier otro, si el presidente insiste en la urgencia. Al Ejecutivo le corresponde la iniciativa del gasto público y el Congreso no puede decretar obras y fomentar empresas de acuerdo a

planes preestablecidos: no puede incluirse ninguna partida que no haya sido presentada a la respectiva Comisión del Congreso y que no corresponda a un gasto decretado por una ley anterior o reconocido oficialmente. Ni el Gobierno ni el Congreso pueden proponer aumento de un gasto o inclusión de uno nuevo si altera el equilibrio entre gastos y rentas: se reduce la iniciativa parlamentaria a poder eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Ejecutivo (con excepción de las necesarias para el servicio de la deuda pública, las obligaciones contractuales del Estado o los servicios ordinarios de la Administración) y a incluir otro gasto equivalente o inferior autorizado por una ley preexistente, en reemplazo de la partida suprimida o reducida. También se fortalece administrativamente al Ejecutivo por la autorización de crear departamentos administrativos como agentes del Ejecutivo, carentes de funciones políticas, de carácter técnico, independientes de los ministerios y exentos de la fiscalización política del Congreso, puesto que las causas contra los jefes de estos departamentos solo podrán ser conocidos por la Corte Suprema de Justicia.

Esta reforma ha sido criticada a veces por fortalecer demasiado al poder ejecutivo. Así, opina Yepes Arcila: "El sentido general de la Reforma es destacar la posición del Ejecutivo en una Constitución que desde sus orígenes pudo ser calificada de autoritaria. El esfuerzo por dotar al Estado de instrumentos y de virtud activa para acometer con éxito los problemas del mundo moderno y para cumplir las funciones que asumió como vocación doctrinaria, implicó la ampliación desmesurada de la órbita atribuida al Gobierno, en desmedro de los poderes que competen a los órganos de la Representación"(1).

En cuanto al régimen municipal, la reforma de 1945 faculta al Congreso para crear el Distrito Especial de Bogotá y para crear un orden jerárquico de municipios, con base a conside-

(1) Yepes Arcila, 1973: 46.

raciones económicas y fiscales, que permita otorgar trato diferencial a los municipios que lo necesiten. Sobre este particular, puede ser interesante el parecer de Camacho Angarita en su artículo sobre estas reformas, porque puede servir para aclarar el sentido de la reforma propuesta por López Michelsen: "Nada más conforme con la realidad colombiana que el primero de los mencionados preceptos, porque resulta absurdo someter a idénticas reglas a todos los 800 municipios del país, entre los que hay un crecido número que debieran ser eliminados en atención a su escasa cantidad de habitantes y a la exagerada penuria de su fisco. No se justifica la existencia de municipios cuyas rentas no permiten pagar a los funcionarios encargados de su administración sueldos suficientes para atender decorosamente a las más apremiantes necesidades. Lugares hay en nuestro territorio en donde el alcalde, el personero y el tesorero ganan menos que un agente de la policía nacional y se registran casos en que autoridades tan mal remuneradas ejercen sus funciones en lugares en que, por particulares circunstancias, hay asuntos de notoria significación: tal, por ejemplo, algunas poblaciones ribeanas del río Magdalena o ciertos pequeños puertos marítimos aptos para el fondeo de embarcaciones menores.

En todos estos sitios, los alcaldes deberían ser sujetos de categoría, capaces de desempeñar cumplidamente en todos los aspectos la misión que les corresponde: pero esto no se conseguirá con sueldos de miseria. La solución del problema estaría en agrupar dos o más municipios en uno fuerte, densamente poblado, con holgura fiscal" (1).

La crisis del régimen liberal desemboca en la contrarrevolución conservadora, que extrema la tendencia iniciada bajo Santos y se expresa en la división del sindicalismo, que sirve

(1) Camacho Angarita, 1946: 323 - 324.

para bloquear la expresión urbana de la movilización popular y "despolitizar" las reivindicaciones obreras, y en la violencia bipartidista, que recupera la movilización popular dentro del cauce de los partidos tradicionales. El detonante de la violencia fue el intento de homogeneización política de algunas regiones, característico de todo cambio de partido en el poder a través de la historia colombiana, pero sus resultados fueron mucho más allá de los de las tradicionales guerras civiles del pasado siglo. El clima de frustración por el fracaso de los intentos reformistas y el avance del capitalismo en el campo hicieron que la violencia, inicialmente localizada y parcial, se hiciera general en todo el país y escapara al control de la clase política, conduciendo así a lo que Paul Ocquist denomina "colapso parcial del Estado". Los resultados socioeconómicos y el carácter de la violencia variaron considerablemente según las regiones y el tipo de agricultura imperante en cada una de ellas, pero evidentemente en muchos sitios significó el aumento y aceleración de la descomposición campesina, el éxodo rural y la concentración de la propiedad agraria. También aceleró la penetración capitalista en el agro, ya que trajo consigo el mantenimiento de bajos salarios y el desplazamiento forzoso de aparceros y arrendatarios. Estas masas campesinas migrantes presionan la ciudad, que no cuenta con servicios ni trabajo suficientes para ellas: el desempleo se hace masivo, lo mismo que los cinturones de miseria en torno a las grandes ciudades. Esto constituye un campo de cultivo muy apto para el surgimiento de movimiento populistas como la ANAPO y para la proliferación de mecanismos clientelistas de manipulación política.

Bajo el régimen conservador, se produce un gran crecimiento económico, que se refleja en el aumento de las exportaciones y de la productividad industrial: el sector industrial aumenta su importancia dentro de la coalición dominante bajo los gobiernos de Ospina, Gómez y Urdaneta Arbeláez: la política

económica refleja los intereses de la ANDI, especialmente favorable al sector textil antioqueño. La situación de violencia rural y la pérdida de combatividad obrera, por la casi desaparición de la CTC, significa un rezago de los salarios reales y consiguientemente una gran acumulación para el capital. La industria sigue aferrada al modelo de sustitución de bienes de consumo, lo que se expresa en su reserva frente a proyectos gubernamentales como la creación de la siderúrgica de Paz del Río, bajo el gobierno de Ospina Pérez.

En 1953, durante el gobierno de Laureano Gómez se intenta reformar la Constitución por medio de una Asamblea Constituyente: más que una reforma, se trata de una Constitución enteramente distinta de la de 1886. Se intentaba crear un Ejecutivo mucho más fuerte mediante el alargamiento del período presidencial (5 años) y un mayor intervencionismo en la economía a través de sus facultades ordinarias y extraordinarias (declaratoria del estado de anormalidad económica). El presidente no era responsable ante la justicia por sus actos oficiales: la responsabilidad recaía en los ministros y jefes de departamentos administrativos, sin cuya colaboración ningún acto del presidente tendría fuerza legal.

El Senado sería semicorporativo: lo integrarían por derecho propio los vicepresidentes y expresidentes, los ministros que hubieran durado en el cargo por dos años serían senadores por tres años y además, algunos miembros electivos (uno por departamento, elegido por los Concejos municipales) junto con otros quince de carácter corporativo, designados por las organizaciones económicas y culturales.

Se fortalecería el Consejo de Estado, encargado de vigilar la guardia de la Constitución y de las facultades judiciales contra los altos funcionarios del Estado, encargado de aprobar los tratados internacionales, preparar los proyectos de decre-

tos reglamentarios de las leyes que el Ejecutivo le solicitara. Los miembros del Consejo serían elegidos por el Senado de ternas presentadas por el Ejecutivo: su período sería de seis años. La administración de justicia sería una carrera vitalicia, incompatible con el ejercicio de la abogacía, cuyos miembros serían inamovibles y carecerían del derecho de sufragio.

El sufragio universal se reservaría para elegir Presidente, Vicepresidente y Representantes a la Cámara: los concejales municipales serían elegidos por el voto familiar de los dos cónyuges. Se reglamentaba la independencia patrimonial de los departamentos y municipios.

Pero la reforma constitucional no era viable políticamente, ya que ni siquiera la totalidad del conservatismo la respaldaba: corrió la suerte de su autor, que fue derrocado por el general Rojas Pinilla, cuya presidencia fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente que hubiera debido estudiar el proyecto de reforma. El enfrentamiento de Rojas P. con la Federación de Cafeteros, ANDI y la Iglesia Católica, junto con el fracaso de su tentativa de conseguir apoyo político para lograr un gobierno autónomo frente a los partidos tradicionales, condujo a su caída y al implantamiento del gobierno bipartidista del Frente Nacional.

12. EL FRENTE NACIONAL: UN NUEVO ENSAYO DE MODERNIZACION

Aunque la motivación original del Frente Nacional fue claramente política, también constituyó un ensayo de modernización económica. Se diseñó para poner tregua a la violencia bipartidista por medio del reparto paritario de la burocracia a todos los niveles y a la alternación presidencial: "En pocas palabras, se trataba de crear una "cultura democrática" en reemplazo del conocido lema "a sangre y fuego" contra el contrario. Pero el pacto no se limitaba a la esfera política. Tenía igualmente intenciones económicas. Es cierto que el Frente Nacional fue ideado como el instrumento para retener el poder político en manos de los dirigentes tradicionales pero, a la vez, se lo concibió como la "expresión política de una gran empresa nacional de desarrollo" (1).

Lleras Restrepo hacía énfasis en el carácter modernizante del Frente Nacional en un discurso sobre la modernización de los partidos, pronunciado en 1964: "El Frente Nacional, con todas las perfecciones que pueden imputársele, ha consolidado o iniciado orientaciones modernas; ha recogido la idea de un desarrollo planeado; aplica con amplitud una política de vivienda; inicia cambios considerables en el sector agrario y se asoma, todavía con timidez, a otras concepciones culturales, sociales y económicas ciertamente muy avanzadas en relación con las líneas tradicionales" (2).

En ese mismo año, Lleras Restrepo reiteró su adhesión al sistema del Frente Nacional repitiendo la definición que había

(1) Rojas Ruíz, 1973; 22-23.

(2) Lleras R., s.f. : 38.

hecho de éste el Programa de la Gran Coalición, que resume de modo inmejorable los propósitos de los partidos tradicionales en su alianza bipartidista: "Entendemos el Frente Nacional como un supremo y solidario esfuerzo de los colombianos para conseguir la paz entre los partidos; perfeccionar las instituciones democráticas; impulsar el desarrollo económico y **forjar las estructuras de una sociedad moderna**, no dividida por las tremendas desigualdades que hoy la caracterizan y que ofrezca a todos sus miembros trabajo remunerador, un nivel de vida decoroso, protección contra los riesgos, libre acceso a la cultura y amplias oportunidades para ascender a las capas directivas tanto en la esfera de la actividad privada como en el campo de los negocios públicos. Estos fines son inseparables a la luz de los principios que comparten los dos grandes partidos colombianos. No nos seducen reformas sociales que se llevarán a efecto sacrificando la libertad y los sistemas de la democracia representativa: pero a la vez entendemos que para que en nuestros países pueda hablarse de una verdadera democracia política es indispensable realizar rápidos y profundos cambios en la educación, organización y posición económica de las clases populares. De la misma manera, al tiempo que rechazamos la violencia y en general todos los procedimientos de fuerza como medio de acción política proclamamos que es indispensable conseguir que los intereses y aspiraciones de las clases desposeídas hallen amplio curso en los mecanismos democráticos y puedan influir a través de éstos para acelerar una evolución hacia formas sociales que no debemos mirar resignadamente como fruto de acomodamientos inevitables, sino con franco entusiasmo, porque responden al espíritu de justicia de nuestros credos políticos, al imperativo de los tiempos nuevos y a los principios cristianos que profesan la inmensa mayoría de nuestros compatriotas" (1).

(1) C. Lleras, s.f.: 33.

Desde esa época, Lleras Restrepo esbozaba lo que constituye el tema principal de su actual campaña de democratización: la lucha contra las maquinarias políticas que prima a veces sobre la competencia profesional y técnica. Planteaba entonces la necesidad de renovación del estilo de la política colombiana: "Hoy ésta no se adelanta principalmente sobre la base de escoger soluciones para los problemas reales que confronta el país, y tiende, por desgracia, a caer más y más en una lucha infecunda de grupos y personas por el predominio en los órganos de poder. La selección de candidatos para las corporaciones y los cargos públicos y el voto mismo de la ciudadanía no suelen responder a un convencimiento sobre el acierto de las orientaciones que acerca de las materias más importantes tengan los respectivos candidatos, **sino al funcionamiento automático de las maquinarias políticas**. Aun en los casos en que se seleccionan personas competentes, . . . la consideración de los programas que ellas podrían defender pesa menos que el juego de la mecánica política y, crecientemente, los más competentes deben apelar, para no ser eliminados, más que a la exposición de sus ideas a **un fatigoso juego de intrigas, pequeños favores e írritas promesas**. Grupos cada vez más estrechos se especializan en **usufructuar los que yo llamaría "votos cautivos"**, aquellos que disponen los mecanismos heherrumbrosos de los partidos por la sola virtud de su organización o los que recluta la indebida explotación política de los rodajes oficiales" (1).

También desde ese entonces, planteaba Lleras la necesidad de que los técnicos intervinieran más activamente en la política del país: "hay que abrir canales para que la técnica influya más en la política general y en la marcha del Estado; y lograr al mismo tiempo que los técnicos no pierdan de vista los ob-

(1) C. Lleras, s.f. : 34.

jetivos finales de su actividad. No creo que podamos defender en estos terrenos la conveniencia de una estricta división del trabajo y no es deseable verlos reducidos voluntariamente al papel de analistas de una realidad que otros crean, sino por el contrario, contemplarlos como agentes activos de una política económica humanística a cuyo servicio, esté, para investigar la realidad presente y proyectar el futuro, todo el aparato perfeccionado de la economía moderna" (1).

Frases como esta, junto con el estilo tecnocrático que caracterizó a su gobierno, llevaron a Lleras R. a granjearse la fama de ser enemigo de la clase política tradicional con la que tuvo serios enfrentamientos durante su mandato. Al final de su gobierno, Alfonso Palacio Rudas atribuyó a su gobierno tecnocrático los grandes avances electorales de la Alianza Nacional Popular, que llegó a poner en peligro la estabilidad del sistema bipartidista dejando serias dudas sobre el triunfo del candidato oficial, Misael Pastrana Borrero. Durante el gobierno de Lleras, varias veces se presentó la polémica sobre la presencia de "técnicos" en puestos que solían ser ocupados por políticos profesionales: "En el mes de septiembre de 1966 se dió comienzo a una de las polémicas que tuvieron más vigencia durante el gobierno del presidente Lleras Restrepo. En efecto, en sucesivas ocasiones grupos políticos dominantes trajeron al primer plano de la discusión la incompatibilidad de la utilización de técnicos en el gobierno, principalmente en los puestos políticos de importancia, achacando la responsabilidad de muchos problemas periódicos a este hecho. El artificial conflicto de los "políticos" con los "técnicos" encubrió realmente cierto desplazamiento burocrático de acción del sistema de clientelas en los partidos y alguna resistencia de la mentalidad tradicional de libre empresa, frente al proceso de racionalización de la política económica" (2).

(1) C. Lleras, s.f. : 10.

(2) Leal Buitrago, 1973: 153-154;

La frase final de este comentario de Francisco Leal Buitrago descubre el trasfondo de las críticas al estilo “tecnocrático” de Lleras R., que expresan la resistencia tradicional de algunos empresarios a la planeación y racionalización económica y de los políticos tradicionales frente al proceso de fortalecimiento del Ejecutivo significado en el nombramiento de técnicos, independientes de las maquinarias partidistas y agentes directos del Ejecutivo al cual deben su nombramiento.

Esa resistencia de los políticos profesionales al gobierno de Lleras R. se expresó también en el bloqueo de algunos senadores del propio partido liberal (del sector turbayista) a ciertos aspectos de la reforma constitucional de Lleras R. Estos senadores sumados a la oposición (conservadores lauroalzatistas y anapistas) lograron frenar la aprobación del proyecto ocasionando la renuncia de Lleras R. a la presidencia, que el Congreso rechazó. Después de muchas negociaciones, se llegó a un arreglo, frustrado a última hora por la oposición del sector conservador ospinista a la manera como iba a quedar la composición numérica del Congreso. Pero un inesperado arreglo con la ANAPO salvó la aprobación final del proyecto. Según Leal Buitrago, “la base del acuerdo la constituyó la inclusión en el proyecto del sueldo permanente a los congresistas, variando el criterio de remuneración exclusiva durante el tiempo de sesiones. Igualmente, el proyecto final incluía como aliciente prebendario la posibilidad de modificación salarial para la misma vigencia legislativa de cuatro años, cambiando la disposición anterior de ejecución a partir del período siguiente” (1).

Primó así, dice Leal, “el mecanismo de transacción política estructural”: “La fracción opositora de la ANAPO cambió uno de sus principales soportes de poder político dentro

(1) Leal Buitrago, 1973: 168.

del sistema, como era el sostenimiento de la competencia política operativa del legislativo frente al ejecutivo por la prebenda económica" (1). Finalmente, se logró un acuerdo con el sector ospinista con la congelación del número de los parlamentarios y el nombramiento de un nuevo gabinete ministerial.

Evidentemente, la reforma constitucional representó un fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo. el punto de conflicto con los "senadores rebeldes" fue precisamente el relativo a la iniciativa en el gasto público. Para uno de los ponentes de la reforma, el senador liberal Carlos Restrepo Piedrahita, "el eje central del proyecto gubernamental es, en síntesis, la readequación del plexo de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo para racionalizar, en función del desarrollo económico y social, la iniciativa de creación, disposición e inversión de los recursos financieros del Estado" (2).

En teoría, se aumentaba el control político del Congreso mediante la creación de Comisión especial de planes y programas encargada de revisar permanentemente la labor administrativa del Ejecutivo, el cumplimiento de los planes de desarrollo y la evolución del gasto público. Pero las condiciones para la conformación de la Comisión han hecho imposible que el Congreso la haya nombrado en 9 años de vigencia de la reforma.

La reforma insiste en la idea de planeación para lograr la intervención efectiva del Estado en el campo económico y reduce considerablemente, en favor del Ejecutivo, la iniciativa del gasto público del Congreso y cuerpos colegiados, para racionalizar la inversión de los recursos oficiales. Agiliza, además, la actividad administrativa del Ejecutivo y le otorga po-

(1) Leal Buitrago, 1973: 169.

(2) Vidal Perdomo, 1970: 31.

deres extraordinarios para situaciones de crisis económico-sociales ("emergencia económica"). Las reformas expresan políticamente las necesidades de racionalización y planeación estatales exigidas por el desarrollo económico.

Hernando Yepes Arcila caracteriza así la reforma constitucional de 1968 por los siguientes rasgos:

- a. La asignación al Estado de un nuevo papel en sus relaciones con la sociedad que rige, lo cual supone el señalamiento a la actividad estatal de nuevos fines (artículo 32), y de nuevas funciones que se designan con el nombre genérico de Planificación;
- b. La vigorización del Ejecutivo, notable aún en un régimen rígidamente presidencialista, lo que acentúa el papel predominante que dentro de la conformación orgánica tradicional del Estado ha correspondido siempre al Gobierno, y que lo constituye con una mayor fuerza, en centro político del poder público;
- c. La consiguiente reestructuración de los instrumentos de acción del Estado, que implican una profunda mutación en el sentido y valor de los actos que emanan de cada uno de los Organos del Estado. La autonomía, la autosuficiencia y trascendencia de la ley subordinan su vigencia ante el nuevo rigor que cobran los actos administrativos y políticos de la Rama Ejecutiva" (1).

Para Jaime Vidal Perdomo, el Frente Nacional representó un gran fortalecimiento del Ejecutivo, sobre todo por las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso a los presidentes Lleras Restrepo y Pastrana pues cree que el resultado real, no formal, de las reformas de 1968, "en la línea de robuste-

(1) Yepes Arcila, 1973 : 64 - 65.

cimiento del Ejecutivo, haya sido menor que el proveniente de la vieja institución de las facultades extraordinarias” (1).

El artículo 122, iniciativa del entonces senador López Michelsen, significa también un fortalecimiento del Ejecutivo al crear una especie nueva de facultades extraordinarias, “por virtud de las cuales, sin **previa habilitación del Congreso**, puede el gobierno dictar decretos con **fuerza legislativa permanente** cuando sobrevengan circunstancias constitutivas de grave calamidad pública o de perturbación igualmente graves e inminentes del orden económico o social del país. De este modo los poderes del ejecutivo para ejercer función legislativa fueron considerablemente extendidos por la enmienda de 1968” (2).

Un segundo bloque de la reforma de 1968 se encaminaba a la modernización de la estructura departamental y municipal, introduciendo en ellos la planeación. Las deficiencias de la administración local como instrumento de descentralización son varias, según Yepes Arcila: “Particularmente la descoordinación funcional de los diversos organismos lateral y verticalmente, de los municipios entre sí, de éstos con los departamentos que los engloban y de ambas clases de entidades con el poder central; la insuficiencia de sus recursos y de su fundamento fiscal; la irracionalidad de su constitución entitativa; la incompetencia de los mecanismos instituidos para el gobierno de unos y otros, son apenas algunos de los problemas que debió afrontar la reforma constitucional de 1968, la que, pese a sus aciertos, no alcanzó a agotar el repertorio de soluciones ni el inventario de problemas que debieron tratarse” (3).

(1) Vidal Perdomo, 1975.

(2) Restrepo P., 1976: 97 - 98.

(3) Yepes Arcila, 1973: 267.

Se reformó el régimen de creación de nuevas entidades territoriales para afrontar el problema de la proliferación de nuevos departamentos, muchas veces sin más razones que "el acatamiento a intereses de grupos locales": la reforma aumentó los requisitos de población y rentas para la nueva entidad y para el departamento que sufre la desmembración, requisitos que se ajustarían anualmente. La creación de la nueva entidad estará sujeta al concepto favorable del Consejo de Estado y del Gobierno nacional: esto puede frenar la proliferación de departamentos, "pues el ejecutivo tiene más facilidad para resistir presiones políticas y regiones que los parlamentarios" (1). Para Restrepo P., esto extrema el presidencialismo centralista: "la tradicional y autónoma facultad del congreso de crear departamentos ha quedado totalmente mediatizada capitis-disminuída al máximo, porque en realidad es ahora el gobierno el que decide si se puede o no crear un nuevo departamento" (2).

La reforma ordenó al Legislador dictar estudios especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico social y cultural de San Andrés y Providencia y restantes islas del país, pero esto no se ha llevado a cabo. También se dota de mayor autonomía a las entidades regionales, otorgándoles independencia funcional en la administración de los asuntos seccionales y fortaleciendo el fisco departamental, ya que el supuesto fundamental de la independencia administrativa de los departamentos es la superación de la indigencia fiscal que los ha convertido paulatinamente en parásitos del Presupuesto de la Nación, a la cual debe recurrir de manera desordenada, sin obedecer a plan alguno. Para resolver este problema se creó el "situado fiscal" que supone la participación de los territorios en las rentas nacionales y se elimina la partici-

(1) Vidal Perdomo, 1970: 276.

(2) Restrepo P., 1976: 98.

pación caprichosa en el presupuesto nacional consagrada por el sistema de leyes de auxilio regional, que sigue vigente en la práctica. Según el situado, un 30 o/o de la suma asignada debe repartirse entre los departamentos, intendencias y comisarías, y el Distrito Especial de Bogotá, por partes iguales: el 70 o/o restante, conforme a la población respectiva.

'Vidal Perdomo comenta así la creación del situado fiscal:

"Causa constante de discrepancias entre autoridades del poder central y de los departamentos, mezclada en veces con sentimientos localistas variados, ha sido la distribución de rentas entre la nación y los departamentos; sobre la base de que las disponibilidades financieras de la nación crecen y las de los departamentos se estancan o disminuyen, existe un conflicto Jarvado entre las secciones y la capital que en buena hora ha logrado comienzo de solución en el procedimiento del situado fiscal. . . La institución del situado fiscal pone de relieve el afán descentralista de la reforma constitucional de 1968, pues permite desplazar servicios hacia la periferia y proveer a las secciones de los recursos necesarios para satisfacerlos, con lo que las entidades territoriales serán revitalizadas y la vida local adquirirá mayor dimensión" (1).

La reforma establece una "tutela administrativa" de los departamentos sobre los municipios para la planeación y coordinación del desarrollo regional y a la prestación armónica y racionalización de los servicios públicos: la ley deberá desarrollar este principio. Los departamentos tienen mayores recursos fiscales y personal mejor preparado para la planeación y organización de servicios: se busca estrechar relaciones entre los departamentos y sus municipios, sin destruir por ello la autonomía municipal.

(1) Vidal Perdomo, 1970: 278.

Es interesante el comentario de Vidal Perdomo sobre este artículo por la alusión que contiene contra el actual presidente, pues permite comprender la oposición de algunos sectores lleristas a la propuesta Constituyente:

“Si es un lugar común hablar de los municipios como célula primaria de la vida social cabe observar que se venía incubando la tendencia a mirar a los departamentos con cierto desgano y se había llegado a sostener **por un eminente tratadista de derecho constitucional** que eran cuerpos inútiles llamados a desaparecer.

El Acto Legislativo número 1 de 1968 se inspira en la tesis del gran papel que pueden jugar los departamentos en la planificación del desarrollo regional y local y en la prestación de servicios. . . ”(1).

Además, la reforma replantea las competencias y características orgánicas de las autoridades departamentales y municipales y redistribuye las funciones entre el gobernador y las asambleas, acentuando la autoridad del ejecutivo: al gobernador le corresponde la coordinación de los mecanismos administrativos no políticos de orden departamental y la creación, supresión y fusión de empleos dentro de las pautas de las ordenanzas—cuadro que dicten las asambleas y con sujeción al monto global de las asignaciones presupuestales. También le queda sujeta la iniciativa del gasto público y de las ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social.

Se buscaba poner fin a la marginación del gobernador frente a los institutos descentralizados que operan a nivel departamental sin que el gobernador participe en en enfoque y desarrollo

(1) Vidal Perdomo, 1970: 277.

de sus programas. Según Vidal Perdomo, esta situación se deriva "de cierta desconfianza de los institutos hacia los funcionarios seccionales por la influencia política que sobre ellos recae o puede recaer" (1), lo que ocasiona conflictos y falta de apoyo, quebrantando la cohesión de la administración pública.

Sobre las Asambleas departamentales y sus fallas, es interesante el juicio de Yepes Arcila, bastante cercano al enfoque de varias intervenciones del presidente López M.: "Impulsadas por su calidad de sucedáneos de las Cámaras Legislativas de los Estados Soberanos, las Asambleas Departamentales han tendido a funcionar con el carácter y dinamismo plenamente político y legislativo que correspondió a aquellas, en desmedro de la orientación exclusivamente administrativa y ordenanzal que la Constitución las atribuye. Esta grave distorsión es el origen de su desprestigio ya que ha impedido que la contribución de estas entidades al buen gobierno de los Departamentos sea todo lo extensa y fecunda que de su disposición orgánica y funcional cabría esperar" (2).

La reforma de 1968 confiere a los concejos municipales la facultad de crear establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del orden municipal, la facultad de determinar la estructura de la administración, las funciones de las diversas dependencias y las escalas de remuneración, la facultad de adoptar planes y programas de desarrollo económico-social y obras públicas. (En Bogotá, el alcalde queda con facultades para tales planes, para manejar el presupuesto y el gasto público en general).

(1) Vidal Perdomo, 1970 : 283.

(2) Yepes Arcila, 1973: 274.

Lo más novedoso de la reforma de 1968 en este tema es el concerniente a las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales. Se anticipa así la posibilidad de colaboración entre varios municipios para la prestación de servicios públicos con el fin de hacer viables inversiones costosas: la asociación de municipios es voluntaria, pero las asambleas pueden hacerla obligatoria. Se quebranta el individualismo municipal que concebía a los municipios como compartimientos estancos.

Las áreas metropolitanas representan un mayor grado de integración intermunicipal para el caso frecuente de varios municipios sujetos a la influencia de un distrito poderoso con el cual forman una unidad natural pero del cual están separados por razones meramente legales: esto ocurre con frecuencia en torno a las grandes capitales. En este caso, la reforma plantea una integración intermunicipal, que da origen a autoridades y organismos propios del conjunto, distintos de los de cada entidad municipal participante, que no desaparece como tal y cuyas autoridades participan en los mecanismos administrativos del área metropolitana. La ley puede organizar su funcionamiento: corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oído el parecer de los concejos de los municipios interesados, disponer su funcionamiento.

Las juntas administradoras locales se encaminan a parcelar las entidades en subcomunidades, sujetas a la autoridad de la entidad global, cuando se trate de municipios demasiado extensos, que agrupan numerosas veredas, o de gran crecimiento. Se autoriza entonces a los concejos municipales a crear juntas administradoras de barrio, vereda, o zona, señalándoles su organización y funciones.

Las reformas de Lleras R. y su estilo tecnocrático de gobierno fueron parcialmente abandonado por su sucesor Pastrana

Borrero: se puede plantear como hipótesis que el gobierno de éste fue una reacción de los políticos tradicionales frente a ese estilo. En su énfasis en la mayor racionalización de la administración pública, LLeras R. había creado una serie de institutos descentralizados como agencias directas del Ejecutivo para intentar evitar la injerencia de gamonales y políticos tradicionales en el manejo de los recursos estatales. Se trataba, según nuestro parecer, de reemplazar la mediación clientelista por el paternalismo racionalizado del Estado nacional. Haría falta un estudio más a fondo para ver hasta qué punto se lograron estos objetivos. Pero parece ser que, bajo el gobierno de Pastrana, los políticos tradicionales lograron captar de manera clientelista algunos de los institutos descentralizados para convertirlos en fortín burocrático y sujetarlos al juego de transacciones de prestaciones y contraprestaciones tradicional en nuestra vida política.

Los gobiernos de Pastrana y López Michelsen significaron el abandono de la reforma agraria de tipo marginal, cuyo abanderado había sido Lleras Restrepo como senador primero y luego como presidente. Este fracaso mostró la imposibilidad de un desarrollo capitalista en el campo al estilo "farmer" y la consolidación de la tendencia espontánea del país hacia la vía "Junker", que era la que el país había seguido a lo largo de toda su historia. El fracaso de Lleras es el fracaso de la concepción cepalina del Estado y del desarrollo económico: el intento de profundizar en una industrialización nacional relativamente autónoma no tuvo éxito, como lo demuestran los intentos fallidos de ampliar el mercado a través de la reforma agraria y del Pacto Andino, lo mismo que el intento de delimitar áreas de inversión para el capital nacional (decreto 444). Los gobiernos de López y Pastrana se caracterizan por la creciente importancia del sector financiero en la economía del país, un abandono definitivo del reformismo agrario y una apertura más indiscriminada al capital extranjero, culminando así la plena reinserción de la economía al sistema imperialista dentro de una nueva división internacional del trabajo.

13. LA DESCENTRALIZACION EN EL PENSAMIENTO DE LOPEZ MICHELSEN: ALGUNOS ANTECEDENTES DE SU REFORMA

Los planteamientos sobre la necesidad de reformas en la administración departamental y municipal, lo mismo que sobre el mal funcionamiento de las asambleas departamentales encuentran numerosos antecedentes en el pensamiento de López Michelsen, desde los lejanos tiempos del MRL. Muy interesante es, por ejemplo, la carta de López a Jaramillo Sánchez en junio de 1968, publicada en "Posdata a la Alternación" bajo el título "El descentralismo y los departamentos agrícolas y ganaderos", donde comenta la campaña descentralista de El Colombiano de Medellín contra el presidente Lleras R. y el gobierno central.

El argumento descentralista, que López califica de "infantil", es que Antioquia produce el 20 o/o de los ingresos nacionales y solo recibe el 3 o/o, el 5 o/o y el 8 o/o de las distintas agencias estatales. Como no se habla de aumentar impuestos, el aumento de Antioquia significa la disminución para otros departamentos, ya que "la Nación no es nada distinto de una agencia de distribución de los fondos públicos. Los gastos que hace la Nación no cubren territorios distintos a los de los mismos departamentos. . . La Nación es apenas una expresión cómoda para calificar el conjunto de los departamentos y territorios y no algo diferente" (1).

López considera que la comisión de Antioquia hizo una mala presentación del caso antioqueño, pretendiendo servir la causa de todos los departamentos y aspirando, en realidad, "a

(1) López M., 1970: 347.

fortalecer sus ingresos en los distintos Ministerios e Institutos a expensas de otras secciones del país. . ." (1). Otro error es considerar que si cada departamento **participa** en los ingresos estatales según su aporte fiscal, esto perjudicaría a Bogotá y Cundinamarca o "que, si se le resta una renta a los departamentos para "cedérsela" a la Nación, sucedería cosa distinta de aumentar los ingresos de Bogotá y Cundinamarca. . . Bogotá por sí sola consume o produce alrededor del 40 o/o de cualquier cifra del país. De ahí que, con otro criterio que se adopte para hacer una nueva redistribución de los fondos comunes, como lo insinúa la Comisión, así sea el del número de habitantes, la participación en el producto bruto, el aporte por concepto de impuesto sobre la renta, de donaciones y sucesiones, de transferencia de acciones, por la cuantía de los depósitos bancarios, el número de automóviles o de ciudadanos pelirrojos, siempre Bogotá y Cundinamarca saldrían ganando en una nueva distribución. Pero no ocurre otro tanto con los departamentos pequeños, en donde los impuestos son pocos, los kilovatios nulos, los automóviles contados. Y lo que se restaría al Ministerio de Gobierno para mejorar a Antioquia, habría que imputárselo probablemente al Huila, en donde una situación de orden público y no su potencial tributario justifica ese gasto. Lo que se quitaría a Incora, para mejorar a Antioquia, habría que imputárselo a Bolívar y Córdoba, en donde se están haciendo inversiones no proporcionadas con sus ingresos. Lo que se quitaría al Ministerio de Obras Públicas para mejorar a Antioquia habría que restárselo a La Guajira o a Nariño, donde se están construyendo carreteras fronterizas, que no guardan ninguna relación con el aporte fiscal de estas secciones a los fondos comunes" (2).

Por eso, el descentralismo no es el problema del robustecimiento fiscal sino la delegación de funciones: "¿Qué se auto-

(1) López M., 1970: 348

(2) López M., 1970: 348-349.

rice a los gobernadores para que puedan proceder más autónomamente en ciertos aspectos! ¡Que los institutos descentralizados no tengan necesariamente por sede a Bogotá!" (1). No se sirve una causa, afirmaba López, formulando reclamos que van en desmedro de otras secciones, como sucede con el memorándum de la comisión antioqueña: "Mientras no se me demuestre que en el memorando que fue objeto de mi estudio ante la Junta de Parlamentarios, existe por el aspecto fiscal alguna solución favorable para los departamentos pequeños, me mantendré en mi ley. Allá no se halla ... de aumentar los ingresos, sino de distribuirlos de modo diferente, aumentando por implicación la parte porcentual de Antioquia. Y en cuanto al impuesto sobre las ventas que se percibe sobre los artículos elaborados en la fuente, es decir, en los departamentos industriales, no se causa sobre las materias primas, como el algodón, en los departamentos agrícolas. Proponer que se vuelva departamental, en lugar de nacional, así sea en un 50 o/o, constituye, como lo dije en la Junta de Parlamentarios, una monstruosidad contra las regiones más atrasadas del país, que pagan al comprar, pero no lo causan al vender" (2).

Sobre esta última idea, vuelve López Michelsen en su discurso en Valledupar en defensa del Cesar y de la Costa: "Lo injusto es lo de que se nos proponga que el impuesto proveniente de la venta de las mercancías elaboradas lo paguemos en el Cesar y se vaya a otras partes y que, en cambio, el Cesar no reciba nada de impuesto sobre las ventas, cuando vende sus materias primas. Lo que decimos concretamente es que esa propuesta de que el 50 o/o del impuesto sobre las ventas, que se paga sobre la materia elaborada, se volvería injusto, porque se le daría todo a los Departamentos en donde hay industria y no se les daría nada a los Departamentos que suministran la

(1) López M., 1970 : 349.

(2) López M., 1970 : 351.

materia prima" (1).

Lo mismo ocurre con la propuesta de descentralizar el fondo nacional del ahorro que proponía el gobierno de Lleras R. en ese entonces, para que cada departamento se desarrolle con las cesantías de sus trabajadores: "¿Qué diablos podríamos hacer con las pobres cesantías de los trabajadores del Cesar, mientras Cundinamarca, Antioquia y Valle recogieran las cesantías de sus trabajadores para desarrollarse? ¿De dónde salen esas cesantías? ¿Con qué las pagan? Con los precios que pagamos en el Cesar, la Guajira, Córdoba, o el Magdalena, por los precios altos de los tejidos, del calzado, de las telas, de las cervezas que ellos elaboran. Si se ha de promover un fondo nacional del ahorro, que sea nacional y que el gobierno lo utilice para la descentralización industrial, pero que no se hagan fonditos departamentales para cada uno de los Departamentos, porque de ese modo cada día serían más ricos los que han avanzado y cada día más pobres los que no tomaron la delantera. Es necesario ayudarles a los rezagados y no hacer cada año más honda, más grande, más inequitativa, más desigual la condición de los Departamentos grandes frente a los pequeños" (2).

En la campaña presidencial de López, el tema de la descentralización apareció profusamente, sobre todo en los discursos pronunciados en la Costa Atlántica, haciendo referencia al reparto de los ingresos fiscales y al manejo de los Institutos descentralizados. En su discurso ante 700 mujeres barranquilleras, en septiembre de 1972, se refirió a la descentralización: "No es tema que se pueda resolver sencillamente, como lo afirma algunos, diciendo que cada región se quede con su renta; que los departamentos que nacieron y que siguen atra-

(1) López M., 1970: 357.

(2) López M., 1970: 358.

sados se queden en el atraso y, los que ya son ricos, se enriquezcan cada vez más con sus rentas, sus impuestos, sus contribuciones, con la situación de ventaja que han alcanzado. El descentralismo en realidad, no va dirigido, si se analizan a fondo los hechos, contra Bogotá. El descentralismo va dirigido en muchos casos contra los departamentos pequeños. . . La pregunta un poco elemental que se hacen los departamentos más prósperos es: ¿Por qué, si nosotros contribuimos con tanto al tesoro nacional, solo se nos retribuye con tanto menos? La respuesta es la siguiente: porque hay que darles, a los departamentos más rezagados, recursos de los departamentos más ricos, para crear cierto equilibrio y para impedir que se desarrollen desigualmente las distintas regiones de Colombia" (1).

López reconoce la necesidad de descentralizar y desconcentrar el poder económico, que fue motivo de guerras civiles hasta la reforma de Núñez, con su fórmula "centralización política y descentralización administrativa": "Pero las circunstancias han cambiado, y en gran medida. En la época de Núñez no existían los hoy llamados institutos descentralizados, que representan dentro de los gastos del gobierno más de lo que éste gasta dentro de su presupuesto ordinario. Hablar hoy de descentralización en 1886 no es lo mismo que hacerlo en 1972. Hoy no basta con que existan un gobernador y una asamblea distribuyéndose un pequeño presupuesto. Se precisa que los institutos descentralizados. . . permitan a los departamentos tener una decisión, condicionada a una mayor intervención en las distintas regiones. Actualmente, los recursos económicos que se traducen en bienestar, tales como la energía, el alcantarillado, el fondo vial para carreteras, dependen de los llamados institutos descentralizados. Y estos, por desdicha, no solo tienen su sede en Bogotá, sino que mu-

(1) López M., 1974: 183.

chas veces están manejados sin representación de las distintas regiones, sin vocería de las distintas aspiraciones. Se impone, en consecuencia, revisar todo el gasto público hecho a través de esos institutos, para que sea reconsiderado en cuanto a la intervención y a las prioridades que deben regir para las diferentes zonas del país. Y el problema se presenta no solo en cuanto a la distribución del gasto público, sino también en cuanto al poder de decisión" (1).

En el discurso ante el Colegio de Abogados de Pasto, en febrero de 1973, volvió el entonces candidato al tema de los Institutos descentralizados: "Existe un aspecto por el cual conviene analizar la función de los institutos descentralizados. Es, paradójicamente, la manera como han venido a agudizar el centralismo, la dependencia de las secciones periféricas, como la Costa Atlántica y Nariño, de los centros decisorios del capital. Es así como, tratándose de los institutos de crédito del Estado, de las licencias de importación, o de cualesquiera decisiones que afectan la vida parroquial cada día, se concentran más y más en la capital. Con fortuna algunas veces, otras con errores que quizá hubieran podido evitarse, con la contribución o participación de elementos conocedores de la región. . .

La Nación colombiana había encontrado su equilibrio en la sabia fórmula de Núñez, que ambos partidos habían escogido: "Centralización política y descentralización administrativa" ¿Qué quería decir? El poder político, la preservación del orden público, el manejo de las relaciones internacionales, de la moneda, de la defensa nacional, serían exclusivamente del resorte del poder central, concediéndoles a las entidades departamentales una gran autonomía administrativa, merced a la asignación de rentas que la misma Constitución preveía.

(1) López M., 1974: 184 - 185.

Un gobernador era, en tales circunstancias, cuando no existían grandes vías de comunicación, un pequeño virrey, que podía contribuir con los recursos propios de la región a su desarrollo. La fuerza centrífuga. . . mueve constantemente la administración en el sentido de un desequilibrio creciente entre los recursos locales y los del poder central.

Cuando, en tiempos anteriores, los recursos departamentales sumados superaban a los nacionales, hoy tenemos que recurrir al situado fiscal para restablecer en alguna forma la proporción entre la riqueza del tesoro nacional y las penurias de los fiscos departamentales. Es la tarea que, en lugar de remediar, han venido a agravar los institutos descentralizados, como agentes de un centralismo absorbente, con que jamás pudo soñar Núñez, en esta segunda mitad del siglo XX. ¿Qué es, hoy día, un Departamento? **Una entidad administrativa cuya principal función consiste en pagar maestros con la explotación de la renta de licores, cigarrillo y cerveza**, a lo que complementa ahora el situado fiscal. Ninguna obra de envergadura, salvo en casos excepcionales, de departamentos privilegiados, puede pensarse en acometer cuando en la mayor parte de los departamentos más de un 90 o/o se va en gastos de funcionamiento. La salud, gracias a los beneficios de las loterías y a la colaboración del poder central, funciona en algunas partes satisfactoriamente, pero, en general, no se puede culpar a los gobernadores por la prestación de los servicios públicos, por la construcción de caminos, por la deficiencia de recursos en la educación a nivel superior ni por falta de espíritu de empresa en la explotación de los recursos naturales. Tampoco son ellos responsables de la solución del problema social agrario o de los déficits en vivienda. Un instituto descentralizado, con su sede en Bogotá, decide soberanamente sobre estos temas, haciendo aún más gravosa y temible la centralización, que pone de relieve la situación de dependencia" (1).

(1) López M., 1974: 188-190. El subrayado es mío.

El texto anterior es particularmente importante para comprender la concepción de López M. sobre el desarrollo del régimen departamental y sus fallas sobre todo debidas a problemas fiscales y prelude las críticas con que acompañó el presidente su propuesta de constituyente. La inoperancia de los gobernadores, convertidos en reyes de burlas por los institutos descentralizados, fue tema de varios de los discursos de su campaña presidencial, como el pronunciado en Cali el 25 de agosto de 1973: "Yo creo que no podemos seguir con el sistema de que existen dos gobiernos en cada departamento: uno constituido por el gobernador y sus secretarios, que viajan a Bogotá a pedir auxilios para la educación y otro, tan poderoso como el gobierno departamental, que depende exclusivamente de Bogotá y que está representado por los institutos descentralizados. . . Yo creo que, si se quiere devolver la autoridad a las secciones, es necesario que los gobiernos departamentales tengan injerencia, voz y voto en las decisiones de los institutos descentralizados en las capitales de los departamentos.

Y aún más. Hay que restablecer la autoridad y la importancia de los gobernadores. Es necesario recordar que el Jefe de la Administración es el gobernador y que no puede haber dos poderes en el departamento: el de los Institutos descentralizados, con la mitad del presupuesto nacional distribuido sobre el territorio de la República, y el gobierno departamental.

Yo me propongo. . . tratar de seguir en esa tradición de orientación, diría yo, **casi federalista**, en el sentido de crear un departamento administrativo del más alto nivel, un departamento de territorios nacionales y de aceleración en el proceso de descentralización administrativa, que viene desde la Constitución del señor Caro. Que haya un departamento encargado de estudiar, qué facultades se les puede dar a los gobernadores, de acuerdo con la Constitución, para que contraten a nombre

del Gobierno nacional, para que fiscalicen al gobierno central, para que participen en todas las decisiones. ¿Para qué? Para que el centro de decisiones de Colombia no sea únicamente Bogotá, sino que haya 22 centros de decisiones en las capitales de los departamentos, que representan los anhelos de cada una de las secciones" (1).

(1) López M., 1974: 192 - 194.
El subrayado es mío.

14. LA PROPUESTA PRESIDENCIAL: LA "INSTITUCIONALIZACION" DEL PAIS

En noviembre de 1975, siendo ya presidente, López M., comentando la anarquía de las administraciones departamentales, se refirió a la "Institucionalización" del país como la primera necesidad de nuestro tiempo, en el almuerzo de celebración del tricentenario de Medellín que coincidía con el sesquicentenario del nacimiento de Rafael Núñez a cuya obra de superación de la anarquía se refirió como "un esbozo de la institucionalización" que hoy nos corresponde: "Rescatar de la disolución política la Colombia de 1975 y hacer de nuestra Patria una república de instituciones y no de hombres es, a mi juicio, la tarea que le corresponde a la generación que hoy asoma al gobierno. . . Lo que constituye una democracia es el predominio de las reglas abstractas e impersonales por sobre el capricho de los mandatarios. Vivir de instituciones permanentes e inflexibles y no al vaivén del buen o mal genio del gobernante. . .".

Habló de la voluntad política de Núñez para plasmar en realidades la institucionalización de la República: fue solo un esbozo de organización, tal vez porque no permitían otra cosa las circunstancias, por lo cual las medidas que tomó pudieran ser consideradas en su tiempo como "grandes pasos en el camino de una recta modernización de una sociedad tribal que se encauzaba hacia las formas de vida de los estados civilizados".

El problema de hoy, de mayor envergadura, es el mismo de hace un siglo en cuanto a sus implicaciones: "Una nación con 23 millones de almas y 4 ciudades que superan o se aproximan al millón de habitantes, con una tasa de crecimiento en-

tre las más altas del mundo, no puede seguir viviendo, como en el caso de Colombia, por fuera de ciertos marcos, como si no hubiera transcurrido el tiempo y la república siguiera siendo una comunidad de señores, dueños de latifundios y peonadas, cuya capacidad para decidir sobre el destino común y constituirse en factores de poder les permitía pasar por encima de estructuras e instituciones. No. Ya no nos amenazan los pronunciamientos partidistas. . . En nuestro tiempo, una amenaza mucho más grave, por la falta de escrúpulos en sus procedimientos, como es la guerra de mafias, pandillas o simplemente el hampa organizada y poderosa económicamente, tiene sometida la sociedad al imperio del temor, y ésta a su turno, va perdiendo la fe en sus instituciones porque duda de su eficacia, no las ve de actuar y sospecha, por el contrario, que algunos de entre ellos puedan estar infiltrados por los enemigos de los valores que se trata de preservar.

¿Cómo devolverle a los hombres de trabajo colombianos el sosiego perdido? Recuperando la fe en las instituciones, haciéndolas cada vez más fuertes e impersonales, como ya se ha conseguido con la profesionalización del Ejército. Entre tanto, las gentes lo que ven es un aparato burocrático, base de la sustentación de fortines políticos, que de igual modo mala administra fábricas de licores y loterías departamentales que millonarias empresas del Estado central”.

La situación excepcional de Antioquia no permite a los antioqueños apreciar lo que ocurre en las 3/4 partes del país “en donde un remedo de gobierno encubre, con el nombre de administración, el mal crónico del desempleo, aumentando la burocracia para dar supuestamente trabajo, pero sin que aparezcan por parte alguna aquellos frutos que el común de las gentes espera de los distintos organismos creados para su beneficio.

Se me dirá que quien, como Presidente, tiene el encargo de poner remedio a estos males es el ciudadano menos autorizado para invitar a la nación a volverse sobre sí misma y a verificar, con toda sinceridad, un angustioso proceso de introspección. No lo creo así. A medida que avanzo en la tarea de gobernar, con hombres de ambos partidos en quienes tengo depositada toda mi confianza, veo cómo los programas, las mejores intenciones, "la revolución de las pequeñas cosas" de que hablara mi antecesor, se pierden en la maraña de una burocracia apática e indiferente a los propósitos de cualquier gobierno, cuando no enemiga abierta y desembozada del mandato que se está ejecutando". (1)

En la inauguración del hospital de El Líbano (Tolima), el presidente retomó el tema al comentar el saludo de la Asamblea del Tolima, a la cual felicitó por no caer en los pecados y pecadillos de otras asambleas y aprovechó para profundizar en su pensamiento: "Pero yo me pregunto: ¿Será culpa de los diputados o será culpa de las instituciones? ¿Habrá razón para mantener esas asambleas que fueron el contentillo que les dejó Núñez a los amigos del federalismo hace casi 100 años con la reforma de 1886?

¿O no valdrá la pena reconsiderar toda la organización territorial para actualizarla en conglomerado o unidad económica? ¿Qué culpa tienen esas asambleas, remedo de asambleas legislativas de la época federal, alzándose las dietas, distrayéndose quitando y poniendo contralores o enviando diputados a los reinados de belleza de Cartagena? ¿Por qué no les damos funciones? ¿Por qué no los ponemos a tono con los nuevos tiempos para que desarrollen una tarea que las haga acreedoras a la gratitud pública y le devuelvan a las instituciones republicanas todo su vigor?

Es con este espíritu que yo hablo de institucionalizar, de poner a tono con el mundo moderno muchas instituciones de

(1) El Tiempo, Noviembre 3, 1975.

suetas, concebidas para otras circunstancias, que hacen que la clase política aparezca muchas veces desconceptuada. No es culpa de las personas sino de las propias instituciones que no han sido reformadas pronta y oportunamente. Si el partido liberal, a semejanza de lo que han hecho los reformadores en cuanto a reorganización territorial, tomara esa bandera de combatir el despilfarro a través de una organización que no permita que las fábricas de licores sean fortín político, de que los gobernadores no sean un problema al presidente porque hay que repartir matemática y milimétricamente las secretarías con el fin de contentar a cada una de las corrientes representadas en el Congreso, yo creo que si se libera las administraciones regionales de esa coyunda, el partido liberal y el partido conservador dentro de la coalición habrían marcado un hito en el camino de sustraer a Colombia de una amenaza de anarquía como yo nunca había contemplado antes.

Yo quiero llamarles la atención a Uds. de qué manera se va haciendo más difícil gobernar a los departamentos; cómo mientras se habla más del bolígrafo en cuanto sirve para elaborar las listas de congresistas, se le pide al presidente que lo utilice 22 veces para designar gobernadores”.

Según el presidente, eso podría servir cuando el país tenía 8 millones de habitantes pero no ahora que tiene 25 millones ni mañana cuando tendrá 40: “Va ser muy difícil dirigir ese bolígrafo para nombrar gobernadores por medio de padrinos y consejos”

“Yo lo que quiero es **actualizar en alguna forma la división territorial de Colombia para que tenga más fuerza el municipio**, para que la influencia de las distintas regiones permita aprovechar, no solo con relación a la capital de la República sino con relación a la capital del departamento, en mejor forma sus recursos” (1).

(1) El Espectador, Noviembre 30, 1975.
El subrayado es mío.

El mensaje de final de año del presidente al Congreso vuelve sobre la misma idea haciendo contrastar el alto grado de institucionalización del Congreso con la situación de desorganización de las asambleas casi sin otra función que la de elegir contralores y elevarse las dietas más allá de los sueldos de congresistas y ministros, haciendo que el costo de las asambleas sea superior al presupuesto de salud, obras públicas, etc. El espectáculo deplorable no se debe a las personas que las componen sino a la institución que se quedó sin oficio. Lo mismo ocurre en realidad con los departamentos, remedo de los antiguos estados federales: "Examinando más a fondo el problema cabría preguntarse, no ya cerca de las asambleas sino de los departamentos mismos, como divisiones territoriales, ¿qué actualidad tienen como institutos frente al robustecimiento del municipio, como consecuencia del aumento del situado fiscal? **El departamento dentro de la concepción de Núñez, vino a sustituir a los antiguos Estados federales, con un remedo de poder administrativo y legislativo, que va perdiendo vigencia con el transcurso del tiempo. . .**

Si algo resalta, con el transcurso del tiempo, es el recargo económico que implica para las seccionales tener un gobernador con 4,5 ó 6 secretarios, que vienen a ser una caricatura del ejecutivo central, en donde existe una secretaría de gobierno, otra de hacienda, otra de obras públicas, otra de desarrollo, otra de planeación, etc., pero, en este caso, muchas veces sin fondos para adelantar tarea alguno, como sucede en la mayoría de los Departamentos. Si tales secretarías carecen de objeto son, en cambio, botín codiciado por los diferentes grupos, como parte de un aparato que suple a la carencia de organización de los partidos, sirviéndoles de soporte en la esfera de lo regional. A su turno, estos secretarios o pseudoministros, determinan con su actividad y a través de los nombramientos la suerte de los diputados, a quienes les deben su designación. La política, en el mal sentido del término, entendida como

“politiquería”, inficiona el organismo departamental, con el consiguiente derroche de energías y recursos. Las consecuencias para la administración pública raras veces son suficientemente calibradas por el lector desprevenido, que no establece la relación entre los problemas laborales y de orden público que se suscitan periódicamente, y el pésimo manejo de los fiscos departamentales. En el curso del presente año, para citar, sin nombrarlos, algunos casos, nos ha tocado contemplar cómo gobernadores ya reemplazados, pero cuyo sucesor no se había posesionado todavía, aprovechan las últimas horas de su mandato para designar 300, 400 y 500 maestros, sin partidas presupuestales para pagarlos y, en no pocos casos, sino aulas a dónde brindarles la oportunidad de poner en práctica sus presuntos conocimientos”. Esperando que “ante la inminencia de una situación de orden público, el gobierno nacional se vería obligado a proceder haciendo donación del faltante”. . . lo que es inequitativo para las secciones de administración rigurosa. Lo mismo ocurre con los hospitales cuyos recursos vienen del impuesto a los licores. Hay un problema de desintegración:

“Cuando yo hablaba, hace algunos meses, de institucionalización o catástrofe, no lo hacía a oscuras del proceso de desintegración que se viene cumpliendo como consecuencia de los desafueros que se cometen a nombre del fuero departamental”.

Se pregunta el presidente si podrá mantenerse la entidad departamental que en muchas secciones no puede sobrevivir sin el auxilio de la Nación: “Pero, yo pregunto, ¿podrá indefinidamente mantenerse, dentro del actual encuadramiento, la entidad Departamental que difícilmente podría sobrevivir en algunas de las secciones sin el auxilio de la nación? ¿No estaremos pagando demasiado caro este simulacro de los Estados soberanos, trasladados a las 22 secciones de Colombia con un

costo fiscal, económico y social considerable? ¿No se estará produciendo simultáneamente, con la excesiva centralización nacional una centralización semejante en lo departamental, a expensas de las provincias o regiones?”.

Es casi imposible para el presidente nombrar gobernadores en el sistema actual: lo lógico sería la elección popular de los gobernadores o subdividir los actuales departamentos en secciones más pequeñas, provincias, cantones o subprefecturas aboliendo las asambleas y dejando al gobernador las funciones de coordinar entre el antiguo departamento y el poder central por una parte, y entre las provincias entre sí, por otra. No ve en el porvenir perspectiva alguna para que los departamentos recobren su perdida vigencia sino que por el contrario, aparecerán cada vez más como una institución desueta, creada por la Constitución de 1886 para dar “contentillo” a los resoldos federalistas, olvidándose de las provincias y municipios que son realidades más tangibles (1). En su mensaje de año nuevo, el presidente López propuso al país elegir una constituyente junto con el nuevo presidente en 1978, para ocuparse solo de la reforma de la administración de la justicia y de la administración departamental.

Pero tal vez uno de los textos más importantes que expresa el pensamiento de López M. sobre el problema de las regiones frente al Estado central es la crítica que hizo a la reforma de 1968, en el prólogo a la obra de Restrepo Piedrahita, varias veces citada anteriormente:

“En mi libro, “Posdata a la Alternación, analizo el contenido y la historia de la reforma, tal como la veía entonces, cuando apenas comenzaba a ejecutarse.

(1) El Tiempo, diciembre 17 de 1975.

Con el transcurso de los años y el ejercicio del mando, me veo obligado a considerar la reforma Lleras Pastrana, por un nuevo ángulo. El mérito de toda reforma reside, más que en la letra de sus disposiciones, en la actualidad, en la vivencia que alcanza en la ciudadanía. Las reformas de 1886 y 1936 surtieron efectos inmediatos y cambiaron el modo de pensar de los colombianos, tanto como la manera de obrar de sus gobernantes. La reforma de 1968, con excepción de disposiciones como el Artículo 122, que puso, por primera vez en vigencia el actual Gobierno, ha sido letra muerta. Ni las llamadas áreas metropolitanas, ni las asociaciones de municipalidades, ni la restricción a la iniciativa en materia de gastos públicos, ni la reestructuración del Congreso han incidido en forma alguna para modificar el discurrir de la vida nacional. Por el contrario, algunos escritores públicos, adversos al versátil exPresidente, han puesto de manifiesto cómo los mismos vicios que se trataba de combatir se han agudizado con las enmiendas que se acogieron, como es el caso de los auxilios parlamentarios y de la posibilidad de aumentarse los sueldos durante su período los miembros del Congreso, mientras que otras disposiciones son puramente reglamentarias. Reformas como la unificación de las elecciones de Presidente y Congreso, han sido recogidas por sus propios autores y la extensión del período de los representantes a cuatro años fue también otra deplorable innovación.

Sin embargo, desde un punto de vista liberal doctrinario, forzoso es reconocer que, después de 80 años, la reforma contiene la primera respuesta a la causa regionalista o foral, de los fueros tradicionales, como la llaman en España, con el establecimiento del situado fiscal y la participación de los municipios en el impuesto a las ventas, por medio de la cesión que les hace el Estado, al tenor de la enmienda. Es un hecho indudable el robustecimiento de los fiscos departamentales y municipales después de la Reforma de 1968 y, particularmen-

te, como consecuencia de la combinación de la Reforma Tributaria con los mecanismos adoptados en la reforma Lleras—Pastrana. Desafortunadamente, esta medida ha llegado cuando ya el debilitamiento de los departamentos y municipios ha anquilosado casi por completo su estructura administrativa hasta reducirlos a la condición de simples soportes de una burocracia sin recursos para inversión que justifique su presencia en proyectos de largo alcance. La asignación de los recursos adicionales a los departamentos, contemplados en la Reforma de 1968, ha debido acompañarse de normas rígidas, también de carácter constitucional, que obligaran a las respectivas entidades a encauzarlas hacia su mejor aprovechamiento, tapando todas las vías de escape. Paradójicamente y, para ser fiel al principio de que el “infierno está empedrado de buenas intenciones”, resulta que estos recursos, destinados a la educación y a la salud, han servido en muchos casos para liberar en los respectivos presupuestos las sumas que antes se destinaban para tales fines, aumentando innecesariamente con los fondos provenientes de la operación las burocracias departamentales. El anhelo de acrecentar los recursos destinados al mejoramiento de la calidad de la vida, en forma de salud y de educación, se ha reducido a incorporar en los presupuestos departamentales los nuevos fondos, provenientes del situado como recursos destinados a educación y salud, mientras que las partidas que antaño se señalaban para tales fines van a aumentar los presupuestos de las dietas y viáticos de los diputados, los emolumentos de secretarios y gobernadores y de las contralorías departamentales y otros menesteres semejantes. La inenarrable consecuencia es la de que hoy son mayores los déficits de los departamentos, por el aumento en su capacidad de gasto que antes de la Reforma de 1968, cuando no disponían del situado fiscal ni de la cesión del impuesto a las ventas los municipios” (1).

(1) López M., 1976: XXIX - XXXI.

López respalda este juicio con datos del presupuesto de 1975, que muestran el incremento que tienen los departamentos con la cesión del impuesto de ventas: “Frente a estos guarismos que, en circunstancias normales, debieran haber modificado a fondo la fisonomía de la República, no cabe duda de que, al menos sobre el papel, este es uno de los aspectos verdaderamente significativos de la Reforma de 1968, aspecto al que no se le ha prestado suficiente atención, por el prurito de engolfarse en el tema del cercenamiento de las atribuciones del Congreso y por el despilfarro que ha acompañado la generación de estos recursos, al no haberse ocupado el constituyente de reglamentar con más rigor su aprovechamiento hasta su destino final en departamentos y municipios” (1).

De ahí la conclusión del prólogo en que López expresa el sentido de su propuesta de reforma del régimen departamental en sus aspectos fiscales: “Es la razón por la cual, con la experiencia de dos años de gobierno, el que presido, haya considerado necesario reconsiderar, como lo proponía Holguín, Vélez, Vargas, Reyes y otros personajes aquí citados, la redistribución de recursos entre la Nación y los departamentos, como la única manera de disciplinar el gasto público. Echar por tierra la telaraña de contratos ficticios, responsabilizando a las secciones por sus servicios y dotándolas de los recursos para hacerlo” (2).

En un reportaje a la revista “Causa Común”, el presidente López precisó un poco más su pensamiento sobre la futura Constituyente, de la cual depende, según él, el futuro de la nación, ya que el país no podrá resistir un gasto público anar-

(1) López M., 1976: XXXIII.

(2) López M., 1976: XLV.

quizado: “Ustedes me preguntan sobre el año 2000 y yo creo que el futuro del país depende de que haya o no Asamblea Constitucional. Y no es porque sea idea mía. Si hay Asamblea Constitucional y si el país se reorganiza sobre bases de mayor orden y disciplina, sobre el principio de lo que yo he llamado “la institucionalización”, yo creo que hay una razonable posibilidad de que hasta el año 2000 lleguemos con democracia. Desde luego, hay factores que atentan contra ella, **como el concepto de libertad de prensa que estamos practicando**. Si no hay asamblea constitucional, me temo que el país no pueda seguir adelante, porque, como lo expliqué al principio, ninguna reforma tributaria podrá atender un gasto público anarquizado” (1).

Esta anarquía en el gasto público se da sobre todo a nivel local por falta de responsabilidad en los municipios: “La Asamblea Constitucional lo que va a tratar de remediar, siempre dentro del mismo sistema, es la falta de responsabilidad en el gasto a nivel local, porque hoy en día, el Estado, que es quien pone los fondos para ciertas instituciones, está en minoría en las juntas que las gobiernan. Tiene uno o dos representantes y, generalmente, uno de ellos, **que es el gobernador, no va**. Y, claro, como la plata no les duele, decretan más y más gastos y suben más y más los sueldos entre los propios interesados. La idea es que los municipios tengan rentas propias para que ellos inviertan en sus propias necesidades. El círculo vicioso consiste en que si los recursos fueran de quienes en la práctica los manejan, éstos se responsabilizarían y no se harían paros para que el Gobierno Central preste, gire y emite, sin que quien suministre el dinero intervenga en su manejo” (2).

(1) Causa Común, No. 1, Marzo-Abril 1977, p. 24.

(2) Causa Común, No. 1, Marzo-Abril 1977, p. 20.

En su mensaje al Congreso el 20 de julio de 1977, el presidente López Michelsen insistió en la necesidad de la Asamblea Constituyente, a partir de críticas a la politización de las administraciones departamentales que se convirtieron en mecanismos de manipulación electoral y de los anhelos descentralizados de las zonas olvidadas dentro de los departamentos:

“Dentro del lento descaecer de la vida de los Departamentos, la función de administrar para la cual habían sido creados, se fue transformando en política, cuando el lema de Núñez había sido el contrario: “centralización política y descentralización administrativa”.

La maquinaria política departamental, entendida como el soporte de los diferentes partidos en las secciones, se fue identificando gradualmente con la que debiera ser la administración departamental. Más importante que contar con un ministro amigo fue contar con un gobernador complaciente, que incorporara a la nómina burocrática un cierto número de adeptos. Al directorio político de cada partido, sin organización y sin recursos, lo sustituyó una cuota burocrática dentro de la organización departamental, constituída por los encargados de organizar las manifestaciones públicas y de preparar la logística en los días de las elecciones. ¿Qué clase de realizaciones se pueden adelantar hoy en día en materia de obras públicas, de salud o de educación, con los recursos locales, en la mayor parte de los Departamentos? En el mensaje del año pasado respaldé con cifras sobre inversión y funcionamiento esta aseveración. Quiero invitar a los miembros de la representación nacional a revisar estos guarismos. Es frente a este panorama, de ineficacia administrativa, si no en todos los Departamentos, en la mayor parte de ellos, que yo quiero insistir en la aprobación del Acto Legislativo por medio del cual se convoca una Asamblea Constitucional para reformar la Administración de Justicia y la Administración Departamental y Municipal.

Cabría agregar a las anteriores consideraciones, el anhelo descentralista, hasta ahora insatisfecho, que sacude la vida política colombiana. No se trata únicamente del descentralismo frente a la capital sino de justa aspiración de zonas olvidadas, dentro de los Departamentos, de que el gasto público no se concentre alrededor de la ciudad capital, mientras entidades municipales o distritos territoriales que se podrían crear entre varios municipios, languidecen por falta de recursos oportunamente suministrados. Redistribuir competencias, sin abolir de cuajo los departamentos, tan hondamente arraigados en la tradición nacional, pero asignándole a los municipios o a las asociaciones municipales, en forma de distritos ingresos y recursos para asumir con mayor inmediatez nuevas tareas en el campo de los servicios públicos, la educación y la salud, puede constituir la garantía de supervivencia de nuestro sistema democrático". (1).

Mucho más recientemente se refirió al tema López M., en la clausura del encuentro de los gobernadores del Oriente colombiano, en Tunja, el 21 de octubre de 1977, a propósito de la crisis que se presentaba en ese momento en varias gobernaciones. Insistió entonces el presidente en la dificultad de nombrar mandatarios seccionales debido a la presión de los directorios políticos: Los departamentos han dejado de ser entidades administrativas para convertirse en entidades políticas, sustitutos de los directorios políticos. De ahí la necesidad de la reforma constitucional que modifique la estructura creada por Núñez de manera que se dote de fondos suficientes a los institutos encargados de prestar servicios públicos.

"Nos sorprende esta reunión en momentos en que hay crisis de gobernadores. Todos, y no solo mis vecinos, deben estar temblando con el relevo. Pero para quien es más pesada la

(1) El Siglo, Julio 21 de 1977.

tarea de relevo es para el presidente de la República. ¿Cuántas audiencias no se me solicitan a diario por los políticos en ejercicio, para tratarme un asunto muy importante que no admite plazo? Si, fiel a mi deseo de complacerlos, concedo la ansiada cita, el tema siempre es el mismo: cómo va a ser lo del gobernador, quiero un amigo, yo he sido amigo del Gobierno, si van a cambiar de partido y si cambian de pa tido cuál es mi cupo, cuál va a ser el de los contrarios, cómo va a ser el forcejeo, mire que está en discusión tal proyecto y se puede echar a perder si recibimos una decepción en materia de designación de gobernador. . .

Y entre tanto el presidente de la República, que difícilmente puede conocer a sus 25 millones de compatriotas, comienza en el ejercicio de una curiosa tarea, cual es la de buscar informes sobre fulano, que es un buen ingeniero, que no ha participado en las luchas partidistas, que todavía no está matriculado en ninguna candidatura, que a la señora le gustan las obras cívicas y hace parte de las Damas Rosadas. . . y cuando se piensa en esta composición de factores y se compara con lo que sucede en el resto de América y en el resto del mundo, forzosamente llega uno a la conclusión de que no se puede continuar indefinidamente gobernando un país de oídas, por recomendaciones, con llamadas a la Cámara de Comercio o al ganadero amigo o al profesional que conoce al presunto candidato, para gobernar porciones de territorio en donde, normalmente, en otros países, la selección del gobernante no se hace por la mínima voluntad del presidente sino con alguna forma de intervención popular. Esto servirá para explicarles a ustedes, por el más trivial de los ángulos, el por qué de pensar en una Asamblea Constitucional para reformar el sistema según el cuai la Gobernación de un departamento no es propiamente una entidad administrativa sino una entidad política, el sustituto del directorio político, repartido y distribuido con el nombre de secretarías, entre las distintas corrientes que reclaman su cupo para la próxima contienda electoral.

Así no fuera por otra razón, esta, simplemente, de que existe como lo anotaba el señor gobernador de Boyacá, una tendencia a centralizar la campaña política en las distintas secretarías de cada Gobernación, sería una justificación suficiente para tratar de modificar el sistema.

Pero si ahondamos todavía más en el problema, nos encontramos con que la concepción, discutible para los unos, genial para los otros, de Núñez en 1886, cuando se centralizó el país y quedó abolido el régimen federal, no corresponde en absoluto a lo que sucede en la actualidad. Colombia, en ese entonces, constaba de nueve Estados Soberanos, dueños de rentas y patrimonios, que los hacían infinitamente más ricos que el gobierno central. De ahí todo el concepto, toda la estructura que hemos venido heredando a través de los años. Pero hoy sucede exactamente lo contrario: lo rico, lo poderoso, lo que cuenta desde el punto de vista de los recursos, es el poder central. Las entidades departamentales se han ido marchitando, se han ido opacando, y de año en año —aún en períodos tan pequeños como los que se mencionaban aquí—, va disminuyendo con el crecimiento demográfico, el ingreso per cápita de los habitantes de los departamentos. Máxime la relación entre los fondos disponibles para atender sus necesidades y el número de habitantes ¿Qué relación puede haber —para tomar un ejemplo próximo—, entre el Estado Soberano de Boyacá, que era decisivo en las guerras civiles por su contingente económico y su contingente humano, y el actual Departamento de Boyacá o el actual Departamento de Bolívar o el actual Departamento del Magdalena, si de compararlos con el poder central se tratara? Es sobre esta clase de razones que yo he considerado que se impone una reestructuración, una remodelación de la Nación colombiana.

Recientemente yo señalaba de qué manera el gasto público no puede ser disciplinado dentro del contexto existente. En

el Mensaje al Congreso de la República, este 20 de julio y el 20 de julio anterior, y en todos aquellos en que me he referido a la convocatoria de la Asamblea Constitucional, he puesto de presente cómo no puede haber planeación ni gasto público cuando se vive a golpes de paro: paro cívico porque no funciona el acueducto en una determinada ciudad, paro cívico por el atraso en el pago de maestros, paro cívico porque faltó la gasa en el hospital universitario de una u otra ciudad. . . y de este modo nos encontramos con que al poder central se le responsabiliza justamente de todo lo divino y lo humano, hasta del mantenimiento de los parques, cuando muchas veces no coinciden los recursos con las obligaciones y las funciones, tal como están distribuidos en el momento en la Nación colombiana.

¿En qué consistiría entonces una Reforma? En dotar de los medios económicos a toda entidad que tenga la obligación de prestar un servicio, particularmente los servicios públicos y no tener estos fiscos paupérrimos, incapacitados para responder a los reclamos regionales, y obligados por las circunstancias a perturbar el orden público para que el poder central acuda presuroso a poner remedio. Este estado de cosas, decía yo el 20 de julio, ha llegado al extremo de que empresas privadas en las que nada tiene que ver el Estado, como es el caso de "Chapas de Nariño", una empresa maderera de Tuma-co, ha tenido el Estado, a través de Proexpo, que pagar la nómina de los trabajadores, dos o tres veces, para impedir que la ciudadanía incendie la población ¿Por qué? Porque se ha ido creando esta mentalidad, esta reacción mecánica, que consiste en que el Estado, obligado a preservar el orden, se ve forzado a suplir las deficiencias regionales, con el objeto de conjurar mayores catástrofes de las que se presentarían normalmente, si no extendiera su mano amiga. De ahí mi sorpresa que después de tantos años y tantos mensajes de describir esta situación, me encuentre con comentaristas en los diarios

y revistas, que resultan con que es un gran hallazgo el haber señalado que no hay presupuesto, que se vive en un régimen de presupuestos adicionales, que se dictan decretos de urgencia —no a la media noche como se empleó en una desafortunada frase— pero si a las volandas. Claro que esto está ocurriendo, claro que viene ocurriendo como ustedes habrán podido verificarlo más de una vez tratándose del caso de las universidades o tratándose del caso de los hospitales, en donde se impone buscar recursos de prisa, no porque hagan falta, sino porque muchas veces la Administración misma, sin el sentido de la responsabilidad, de la necesidad de administrar fondos propios piensa que, tratándose de fondos ajenos, todo se reduce a golpear a la puerta del Gobierno Central. Que para sorpresa mía y para sorpresa de ustedes, mientras se debate la Asamblea Constitucional en su Congreso, los mismos que condenan estas prácticas, están intrigando a las puertas de los gobernadores, para obtener cupos y buscar a dónde colocar a los amigos, se declaran enemigos de la Reforma Constitucional. Condenan la práctica, pero se oponen al remedio. Y del mismo modo, cuando se habla del desorden del gasto público y de la necesidad de racionalizarlo una vez por todas, los opositores más aguerridos son aquellos que hacen el denuncia, pero se niegan a aceptar la cura. Se resisten a tomar la medicina.

Aquí se mencionaba el caso de los FER —los Fondos Educativos Regionales—. Difícilmente se encuentra una institución más misteriosa en la legislación colombiana. Creación destinada dizque a descentralizar, dentro del espíritu de los hijos del Departamento de Antioquia, de propiciar la descentralización. La descentralización consiste en que el pago de todos los maestros del territorio nacional depende del Poder Central. Y depende del Poder Central de muchas maneras: Una de ellas es dificultando los pagos, con la aprobación de una serie de entidades centrales, que comienzan en el Ministerio de Educa-

ción, obviamente, terminan en la Contraloría y llegan a los FER de los distintos Departamentos, ninguno de los cuales tiene las mismas características que el de su vecino. La última jurisprudencia de hace unos tres días, es la de que los FER tienen personería jurídica y que por lo tanto son autónomos —jurisprudencia de la Contraloría— mientras que la jurisprudencia anterior era de que se trataba de fondos sin personería, pero la práctica constante es que muchas de estas demoras en los pagos no obedecen a la falta de giros, sino a este mecanismo destinado a descentralizar centralizando, que se creó con el nombre de Fondos Educativos Regionales.

Más aún: tratándose de las Comisarías, yo creo que a veces de las propias Intendencias, se produce el fenómeno paradójico de que el situado fiscal es muchas veces mayor que las necesidades para la educación en las regiones y nos encontramos con el caso de Comisarías en donde no se puede pagar a los empleados públicos, a los trabajadores de obras públicas, a los pocos funcionarios que administran la región, pero no hay manera de gastar los recursos en educación, queda un sobrante, y mientras permanecen con sus sueldos, insolutos los funcionarios, los encargados de administrar los recursos fiscales destinados a educación, tienen que agudizar su talento para ver cómo lo hacen, comprando proyectores, diapositivas, cartillas en distintos idiomas y aún así les queda sobrando dinero. Es la forma como funciona la administración colombiana. (1)

(1) El Espectador, Octubre 22, 197.

BIBLIOGRAFIA

- Angel Echeverri, Heliodoro. Las Industrias, en Mendoza Neira, Plinio y Camacho Angarita, Alberto, Editores. El Liberalismo en el Gobierno , Tomo II, Ed., Minerva, Bogotá, 1946.
- Bustamante, Darío. Efectos Económicos del papel moneda durante la regeneración, en Cuadernos Colombianos, No. 4, 1974.
- Camacho Angarita, Alberto. Las reformas en la Carta y en la Ley, en Mendoza Neira, Plinio y Camacho Angarita, Alberto, Editores, El Liberalismo en el Gobierno, Tomo II, Ed. Minerva, Bogotá, 1946.
- Colmenares, Germán. Historia Económica y Social de Colombia. 1537-1719, Universidad del Valle, Cali, 1973.
- Cruz Santos, Abel. Las obras públicas nacionales, en Mendoza Neira, Plinio y Camacho Angarita, Alberto. El Liberalismo en el Gobierno, Tomo II, Ed. Minerva, Bogotá, 1946.
- Deas, Malcom. Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia, Revista de Occidente, Tomo XLIII, octubre 1973.
- Fajardo, Darío. Antecedentes de la regionalización colombiana, (mimeo), Universidad de Los Andes, Bogotá, 1976.
- Garcés, Joan. Desarrollo Político y Desarrollo Económico. Los casos de Chile y Colombia, Ed. Tecnos, Madrid, 1972.
- González, Fernán E. Clientelismo y Democratización. La alternativa liberal, en Miranda Ontaneda Néstor y González, Fernán E., Clientelismo, "democracia" o poder popular, Controversia No. 41-42, CINEP, 1976.

- Guillén, Fernando. El Poder. Los modelos estructurales del Poder Político en Colombia, Universidad Nacional, CID, Bogotá, 1973.
- Hinds, Harold, Jr. Las teorías federalistas de José Ma. Samper, 1849—1865, Universidad Nacional, No. 4, Sept.—Dic., 1969, Bogotá.
- Jaramillo Uribe, Jaime. Historia de Pereira, Club Rotario, Pereira, 1963.
- Leal Buitrago, Francisco. Estudio del comportamiento legislativo en Colombia. Tomo I. Análisis histórico del desarrollo político nacional. 1930—1970, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1973.
- Lemaitre, Daniel., Rafael Reyes. Biografía de un gran colombiano, Ediciones Espiral, Bogotá, 1967.
- López Michelsen, Alfonso. Colombia en la hora cero, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1963.
- López Michelsen, Alfonso. El Estado fuerte, Bogotá, Ed. Populibro, 1968.
- López Michelsen. Un mandato claro, Canal Ramírez—Antares, Bogotá, 1974.
- López Michelsen, Alfonso. Postdata a la Alternación, Ed. Revista Colombiana, Bogotá, 1970.
- López Michelsen, Alfonso. Prólogo, en Restrepo Piedrahita, Carlos, 25 años de evolución político-constitucional 1950—1975, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1976.
- Lleras Restrepo, Carlos. La obra económica y fiscal del Liberalismo, en Mendoza Neira, Plinio y Camacho Angarita, Alberto. El Liberalismo en el Gobierno, Tomo II, Ed. Minerva, Bogotá, 1946.
- Lleras Restrepo, Carlos. El pensamiento de Carlos Lleras Restrepo, Ed. Argra, Bogotá, sin fecha.

- Machado, Absalón. El café: de la aparcería al capitalismo, Ed. Punta de Lanza, 1976.
- Mc Greevey, William Paul. Historia económica de Colombia. 1845--1930. Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1975.
- Moncayo, Víctor M. La ley y el problema agrario en Colombia, Ideología y Sociedad, No. 14-15, Julio-Diciembre, 1975.
- Montes, Juan. La Constituyente: Una contrarrevolución preventiva?, Ed. Los Comuneros, Bogotá, 1977.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo. Economía y Cultura en la Historia de Colombia, La Oveja Negra, Medellín, 1970.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo. El café en la sociedad colombiana, El Tigre de papel, Medellín, 1971.
- Ocampo López, Javier. El caudillismo colombiano. Una reflexión psicopolítica a través de las obras del biógrafo Dr. Mario Perico Ramírez, Federación Colombiana de Loterías, Fedelco, Bogotá, 1974.
- Ocampo Trujillo, José Fernando. Dominio de clase en la ciudad colombiana, La Oveja Negra, Medellín, 1972.
- Ospina Vásquez, Luis. Industria y Protección en Colombia. 1810-1930. E.S.F., Medellín, 1955.
- Pardo Pardo, Alberto. Geografía económica y humana de Colombia. Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1972.
- Parsons, James. La colonización antioqueña en el Occidente de Colombia, Banco de la República, Bogotá, 1961.
- Pecaut, Daniel. Política y Sindicalismo en Colombia. Ed. La Carreta, Bogotá, 1973.

- Pombo, Lino; De; Francisco José de Caldas. Bibliografía del Sabio. Suplemento de la Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Bogotá, 1958.
- Pombo, Manuel Antonio; Guerra, José Joaquín. Constituciones de Colombia, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951.
- Posada, Francisco. El movimiento revolucionario de los comuneros, Ed. Siglo XXI, México, 1971.
- Restrepo Piedrahita, Carlos. 25 años de evolución político-constitucional, Publicaciones Externado de Colombia, Bogotá, 1976.
- Rojas, Humberto. El Frente Nacional: Ideología y Realidad. Ed. Punta de Lanza, Bogotá, 1973.
- Samper, José María. Derecho público interno de Colombia. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951.
- Samper Bernal, Gustavo. Breve historia constitucional y política de Colombia, Bogotá, 1957.
- Santa, Gustavo. Realidad y futuro del municipio colombiano. Universidad Nacional, Bogotá, 1969.
- Tirado Mejía, Alvaro. Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia. Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1976.
- Vidal Perdomo, Jaime. Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos, Publicaciones del Externado de Colombia, Bogotá, 1970.
- Vidal Perdomo, Jaime. El predominio del poder ejecutivo, Nueva Frontera, No. 51, octubre 11 de 1975.
- West, Robert. La minería de aluvión durante el período colonial, Universidad Nacional, Bogotá, 1972.
- Yepes Arcila, Hernando. La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano, Biblioteca de autores caldenses, Manizales, 1973.