

Título tercero. El departamento y la región

Capítulo IV. La región en el Estado contemporáneo	165
1. Aspectos generales	165
2. La región en Europa y en los países latinoamericanos	168
Capítulo V. Hacia una reforma	171
1. La Constitución, la ley	171
2. El debate nacional.	172
3. Las primeras conclusiones	173

CAPÍTULO IV

LA REGIÓN EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

SUMARIO: 1. *Aspectos generales.* 2. *La región en Europa y en los países latinoamericanos.*

1. *Aspectos generales*

A. Concluida la Segunda Guerra Mundial, Europa, escenario principal de la contienda, debió iniciar un enorme esfuerzo de reconstrucción.

La estructura del Estado se había estremecido irremediablemente, y los golpes de la guerra se evidenciarían en el ulterior debilitamiento del poder central.

Esta nueva corriente descentralizadora apuntó, desde un principio, hacia la autonomía de las comunidades locales.

La autonomía regional tiene en Europa una larga tradición. Italia y Alemania, disgregados por siglos en múltiples territorios, apenas lograron su unificación en las postrimerías del siglo XIX. Bélgica, España y, en cierta medida Francia, que han recorrido un más dilatado camino como estados nacionales, padecen serios conflictos regionales internos. El Reino Unido es, también, un mosaico regional no exento de fricciones internas. Esto, sólo para citar algunos de los casos más familiares.

La actual estructura regional italiana tiene su origen en la Constitución de la República de 1947, hoy vigente. La ley fundamental de Bonn, expedida en 1949, recupera la tradición alemana de la autonomía de los estados, a través de la forma federal.

El proceso regionalista en Bélgica está aún en curso, no obstante que, apenas concluida la segunda guerra, éste se inició con nuevos bríos. Luego de diez años de discusiones, en agosto de 1980 el parlamento belga otorgó la autonomía a las regiones flamenca y valona. Las dos regiones elegerán por primera vez sus respectivos parlamentos durante el otoño de 1982.

La regionalización en Francia ha tropezado con serios obstáculos, como que el fracaso de una iniciativa en tal sentido provocó la renuncia del presidente De Gaulle. Sin embargo, bajo la forma de establecimientos públicos

se la ha introducido, en difícil convivencia con los tradicionales departamentos. En España se ha recrudecido el sentimiento regionalista, en coincidencia con la democratización de las instituciones, y se ha puesto ya en marcha un régimen de autonomía para las diversas regiones.

Hasta el tradicional Reino Unido ha sido sensible a esta fuerte corriente, y uno de los temas centrales de la política doméstica es el de la “devolución de poderes” (descentralización) y el fortalecimiento de la administración local (municipios y condados), base de la democracia británica.

B. La posguerra produjo una importante corriente descentralizadora del poder territorial del Estado, con características entre las cuales destacamos:

a. Para efectos de gobierno y administración se adelanta una remodelación del espacio estatal (que en realidad no es una radical transformación, sino un reencuentro con las esencias de la nacionalidad).

b. Se adopta una división del territorio en regiones económico-culturales poderosamente delineadas, por factores lingüísticos, religiosos, económicos, étnicos, etcétera.

c. La descentralización se adelanta en función de las renovadas unidades territoriales.

d. La descentralización es profunda, procura una gran autonomía local, así: en el gobierno, mediante el otorgamiento de competencias legislativas y la constitución libre de autoridades propias; en la administración, mediante la planificación local y una auténtica revolución fiscal; en la economía, con la canalización de cuantiosos recursos; en la democracia, con el recurso amplio a las elecciones y facilidades a la participación ciudadana.

C. Son objetivos fundamentales de la regionalización:

a. Satisfacer el deseo de autonomía local.

b. Conjurar la amenaza de los separatismos.

c. Facilitar la integración de comunidades supraestatales.

d. Procurar la participación política de los gobernados.

e. Modelar una base óptima para la planificación.

f. Revitalizar municipios y comarcas.

g. Impulsar un desarrollo simultáneo y equilibrado de todas las regiones.

h. Lograr el equilibrio urbano-rural.

i. Buscar un mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado.

D. Deseo agregar unos comentarios a la teoría del Estado regional, propuesta por Ambrosini, en virtud de la cual, según Ferrando Badía “El Estado regional... es una forma jurídica de Estado intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal, y... apunta más bien a la constitución de autonomías legislativas vigorosas afincadas en las regiones naturales, y... sirven para una división territorial, eficaz y funcional de la administración”.¹⁶⁶

Algunos datos de la doctrina y una concepción material, no formal, de las funciones del poder, permiten poner en duda la posición “intermedia” de la forma jurídica de “Estado regional”.

a. En primer lugar, Miele comentando la Constitución italiana, afirma que ella se ha inspirado en el principio unitario.¹⁶⁷

b. En segundo lugar, la definición transcrita describe una amplia descentralización, en verdad tan amplia como pudiera esperarse de un régimen federal, y aún más. Difícilmente podría negarse que es más descentralizada la Italia unitaria (o “regional”) que la Argentina federal.

En este asunto lo peculiar radica en que el sistema político se despliega sobre un territorio dispuesto de manera distinta a la convencional: no sobre circunscripciones electorales o administrativas, sino sobre regiones naturales.

Así, lo único esencial en la definición que comentamos, porque los demás elementos podrían confundirse simple y llanamente con el federalismo (¿pues ¿en qué se diferenciaría, materialmente, una “vigorosa autonomía legislativa” de una moderada autonomía constitucional, competencia que es, por demás, subordinada en el federalismo?), es que el poder público se aposenta en espacios geográficos identificados rigurosamente por propias e inconfundibles características económicas y culturales, que eso son las “regiones naturales”.

E. “Las soluciones a los problemas económicos, administrativos y constitucionales que se presentan en el ámbito regional dependen de los mecanismos financieros”.¹⁶⁸

La regionalización, que en términos de Derecho Administrativo consiste en una vasta descentralización de competencias gubernativas y administrativas, exige para su viabilidad una coetánea descentralización de los recursos económicos.

Ferreiro Lapatza describe dos sistemas de distribución de la soberanía financiera entre Estado y territorios autónomos, el de “separación” y el de

¹⁶⁶ Ferrando Badía, Juan, *op. cit.*, p. 133.

¹⁶⁷ *Cit.* por Fernando Badía, Juan, *op. cit.*, p. 309.

¹⁶⁸ Gaudemet, P. M. *Les problèmes financiers de la régionalisation française*. Nos. 4088, 4089, 4090, 1974, p. 8.

“unión”, extremos entre los cuales puede situarse una extensa gama de sistemas mixtos.

En el sistema de separación “...los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos... Los territorios autónomos y el Estado tienen, pues, cada uno por separado, sus propios impuestos”.

En el sistema de unión “...el Estado central... tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio... La suma de dinero así recaudada pasa a constituir un fondo común que después se reparte entre Estado central y territorios autónomos”.

“Todas las posibles combinaciones entre los sistemas puros pueden efectuarse mediante la atribución a distinto titular de los siguientes cuatro elementos: soberanía legislativa, soberanía sobre las sumas recaudadas, soberanía administrativa en cuanto a los ingresos y soberanía presupuestaria”.¹⁶⁹

Román Ortiz resume así el reparto de competencias financieras en Bélgica, que refleja las tendencias dominantes en Europa: “...lo llevado a la práctica es la regionalización del gasto público, no la de los ingresos públicos, al menos en lo que se refiere a las grandes figuras impositivas del sistema tributario. En segundo lugar... las asignaciones generales del gasto público a cada una de las regiones se determinan por el gobierno en el proyecto de presupuestos generales del Estado y se aprueban por el Parlamento. Si bien la distribución de la suma global concedida a cada región entre las materias regionalizadas, se deja a los entes regionales de acuerdo con su criterio y la política que pretenden seguir”.¹⁷⁰

2. *La región en Europa y en los países latinoamericanos*

Muchos de los procedimientos que se están experimentando en la regionalización de los países europeos son interesantes e, inclusive, atractivos. Pero, pensando en el futuro regional de los países latinoamericanos, es importante reparar en la enorme diversidad de la estructura espacial y de los problemas y las prioridades que hay entre los dos continentes e, inclusive, en la diversidad existente entre los mismos países del continente latinoamericano. Aquí la regionalización tendrá que adoptar sus propios rasgos. Nos distancian el diferente grado de desarrollo económico y político, las diversas proporciones territo-

¹⁶⁹ Ferreiro Lapatza, José J., “El reparto de las competencias financieras en la República Federal de Alemania”, en *Documentación Administrativa*, No. 181, enero-marzo de 1979, Madrid, pp. 73 y 74.

¹⁷⁰ Ortiz Gutiérrez, Román *El reparto de las competencias financieras en Bélgica*, *ib.* p. 128.

riales, los índices de densidad demográfica y de urbanización. Nos son muy propias las necesidades rurales, el fenómeno de las grandes extensiones territoriales que permanecen vírgenes, el inmenso flujo migratorio a las ciudades, etcétera. “Pese a todas las semejanzas teóricas, las situaciones de partida de la política regional en ambos continentes son en la práctica muy diferentes. En los países altamente desarrollados, la industrialización y la estructura urbana se han podido adaptar recíprocamente en un largo periodo histórico. Mientras que en muchos países europeos se han ejecutado medidas directas de política regional, de hecho en los países latinoamericanos cada región, esté industrializada o no, se halla amenazada por situaciones de gran penuria.

Es innecesario insistir aquí en los problemas implícitos en los conceptos de marginalidad o de colonialismo interno. En América Latina, los análisis de política regional tienen siempre un significado político general. Sus relaciones con la política social, de vivienda, de urbanismo, agraria, de industrialización y económica exterior, son por lo tanto mucho más estrechas y más comprensibles para la opinión pública que en los países industrializados”.¹⁷¹

¹⁷¹ Stanzick, K. H., “Comentarios y discusiones”, en *Planificación regional y urbana en América Latina*, ILPES, Siglo XXI Editores, 2a. edición, México, 1978, p. 348.

CAPÍTULO V

HACIA UNA REFORMA

SUMARIO: 1. *La Constitución, la ley*. 2. *El debate nacional*. 3. *Las primeras conclusiones*.

1. *La Constitución, la ley*

La institución departamental ha merecido mayor atención que la municipal en el ambiente político. Sucesivas reformas constitucionales se han ocupado del departamento que, sin embargo, no es hoy sustancialmente distinto del creado por la Constitución de 1886.

La reforma constitucional de 1968 procuró introducir elementos para una mayor tecnificación de la administración departamental, y para confiar a los departamentos la delicada tarea de, a través de la tutela administrativa, planificar y coordinar el desarrollo regional y local.

El situado fiscal debe proporcionar los recursos necesarios, que quedan bajo la administración de los departamentos, “para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan”.

Nuevas disposiciones constitucionales sientan las bases para organizar la planificación departamental. Otras, de antaño, contemplan mecanismos para que el departamento, a través de la delegación de funciones del presidente a los gobernadores, disfruten de una mayor descentralización. La descentralización departamental podría ser mayor con la expedición de un adecuado estatuto sobre las entidades descentralizadas, tal como está constitucionalmente previsto.

En forma dispersa encontramos numerosos instrumentos cuyo desarrollo haría posible una considerable autonomía y tecnificación departamentales. La situación actual de esas herramientas constitucionales se resume en dos palabras: dispersión y congelamiento.

No se podrá salir de ese estancamiento y, es más, no valdrá la pena intentarlo, mientras los responsables de asumir las grandes decisiones naciona-

les no sepan qué es lo que quieren hacer con el departamento y, en términos más generales, mientras no exista un gran proyecto de reforma administrativa especial, en el cual encuentren articulación los útiles principios ya plasmados en la Constitución: mayor autonomía administrativa, autonomía financiera, planeación departamental, tutela sobre los municipios, coordinación regional.

Las siguientes son algunas de las disposiciones constitucionales que aún esperan desarrollo legal en materia departamental:

A. Artículo 182, inciso 1º: acerca de la tutela departamental sobre los municipios.

B. Artículo 182, inciso dos: determinación de los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, “teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos”.

C. Artículo 186: La ley reglamentará los organismos departamentales de planeación.

D. Artículo 187, ordinal 2º: La ley debe establecer las normas sobre planes y programas departamentales, para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales.

E. Artículo 187, ordinal 6º: La ley determinará las normas relativas a creación de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales departamentales.

F. Artículo 189, inciso 1º: “La ley, a iniciativa del gobierno, determinará los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de las ordenanzas” sobre planes y programas de desarrollo económico y social departamentales.

2. *El debate nacional*

Jaime Vidal Perdomo ha recogido y clasificado en un importante estudio ya citado, “Evolución del régimen departamental y municipal —puntos de referencia para una reforma”, las muy numerosas propuestas divulgadas por eminentes juristas y políticos, preocupados por la inoperancia y el anacronismo de la estructura política seccional.

Vidal agrupa en cinco categorías las propuestas de reforma al sistema, así:

- A. "Federalismo moderno".
- B. Regionalización
- C. Supresión de los departamentos.
- D. Régimen departamental atenuado.
- E. Desarrollo de los principios constitucionales vigentes.

Todas las tesis conocidas se pueden reducir a dos posiciones fundamentales: Los departamentos deben suprimirse o deben permanecer atenuando o reforzando su acción.

Tulio Enrique Tascón abogó por la eliminación definitiva de los departamentos, distribuyendo todas sus competencias entre la nación y los municipios.

Eduardo Santa propone conservar los departamentos, pero vaciándolos de todo contenido económico y administrativo, en favor de nación y municipios. Permanecerían como circunscripciones electorales, sin personería jurídica.

La restauración del federalismo suprimiría los departamentos para convertirlos en estados.

Las propuestas sobre regionalización tratan al departamento de distinta manera. Según una posición, los departamentos desaparecerían para agruparse en entidades territoriales mayores. Otra combinaría los departamentos con ciertas regiones, bajo la forma de establecimientos públicos, como se ha hecho en Francia (sin resultados positivos, por cierto), y tal vez en el mismo sentido administrativo implantado por las existentes corporaciones autónomas regionales. Finalmente, la regionalización podría realizarse en el seno de los departamentos, subdividiéndolos en provincias (Hernán Toro Agudelo) o en "distritos municipales" (Alfonso López Michelsen).

3. *Las primeras conclusiones*

Y eso es todo. No hay básicamente más alternativas salvo, claro está, dejar todo como se encuentra y permitirle, cuanto más, una evolución vegetativa a los departamentos, mediante la expedición ocasional de uno que otro decreto o, de pronto, una ley que permita al Congreso enjugar por cuotas la enorme deuda que han contraído con la Constitución Nacional.

Muchas otras tesis dispersas (supresión de asambleas, elección de gobernadores, etcétera) son algo prematuras y tocan aspectos realmente menores, frente a las trascendentales decisiones que deberán antecederle, atinentes a cómo reorganizar el territorio nacional, cómo articularlo, cómo gobernarlo y admi-

nistrarlo, y de qué manera toda la reforma habrá de redundar en beneficio del desarrollo (en el buen sentido de la palabra) y de la democracia.

En todo caso, por lo menos algo parece definitivo y conveniente: la subsistencia de la división territorial departamental. Todo parece indicar que su futuro está asegurado, no obstante la virulencia de los ataques de que ha sido objeto. Las críticas al departamento se han concentrado en la miopía, el grupismo y la mezquindad de la política local, y en la desuetud de su pomposa estructura administrativa. En esto parece haber gran consenso. Pero al departamento lo salva su raigambre histórica, y su auténtica naturaleza regional. Es que sus linderos no fueron dibujados sobre mapas, en una reunión vespertina de gabinete. Son la decantación de una experiencia vivida en común durante siglos.

El Departamento, en fin, es la base ideal para poner en marcha un ambicioso proyecto regionalizador, recuperando la realidad geográfico-natural de la provincia, pero todo dispuesto conforme a los principios contemporáneos de la administración pública.

CONCLUSIONES

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

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

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

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