en los Santanderes y en la costa del Caribe. Estos rasgos, tan generales y basados en una observación superficial, constituyen definiciones esencialistas o metáforas que resumen prejuicios. Aquí no estamos muy lejos de la metodología del profesor López de Mesa. Sin embargo, es evidente que en este campo se requiere abrir un territorio enorme a las investigaciones, puesto que se trata nada menos que de dotar de una base cultural a todo análisis político y social.

De todas maneras, cabe preguntarse: ¿existieron realmente regiones, con rasgos culturales distintivos, desde finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX? Un trabajo más cuidadoso sobre las regiones hubiera debido advertir que, excepto como esencia metafísica o como hipótesis anacrónica, la región no podía tener una configuración precisa en la primera mitad del siglo XIX. Por eso, sólo en apariencia resulta obvia la contraposición entre región y nación. En ningún caso se trata de términos antiestéticos, pues las regiones se construyeron paralelamente a la nación. Ninguna de las regiones que podemos identificar hoy tenía una entidad siquiera aproximada a la actual a comienzos del siglo XIX. En ese entonces sólo pueden reconocerse núcleos urbanos aislados, con una jurisdicción teórica, que encontraba toda clase de contradicciones en el poblado más próximo (Cartagena-Santa Marta, Tunja-Vélez-Pamplona, Popayán-Cali, etc.). Además, la población de esos claustros coloniales alcanzaba apenas la densidad de uno o dos habitantes por km², dejando así casi completamente deshabitadas las cuatro quintas partes de cualquier presunta región. Se requiere, entonces, un estudio sobre la forma de las regiones (que debió operarse a todo lo largo del siglo XIX), sin que en él intervengan mitos como los del reformador Mon y Velarde o los prejuicios tan persistentes del ilustre profesor antioqueño.

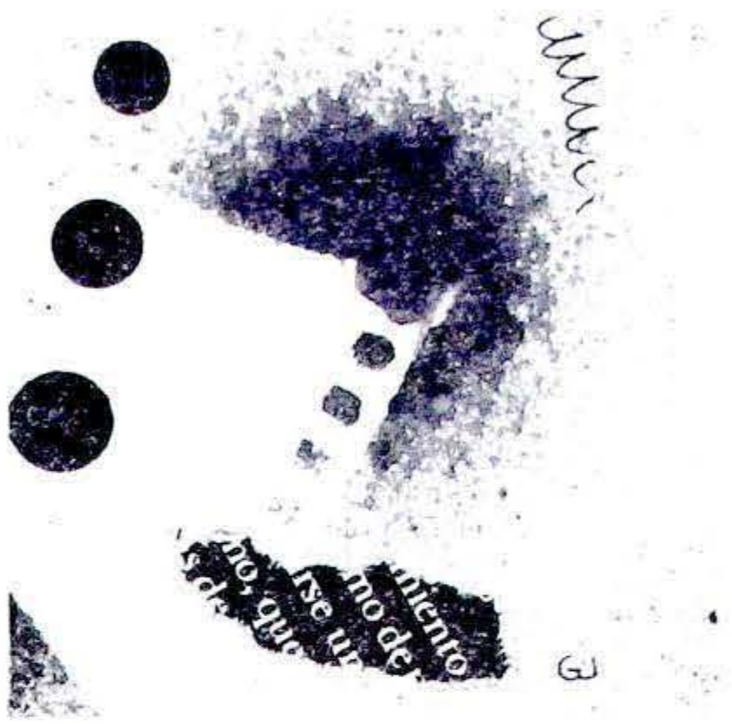
Un subproducto ingrato de esta síntesis que recurre tan generosamente a otros autores es la profusión de notas de pie de página en las que se apuntan otros problemas de los libros consultados. Pero todavía más irritantes son los epidémicos *al interior de* y otras peculiaridades sintácticas y ortográficas. Ellas, sin duda, constituyen el santo y seña por el cual se reconocen entre sí los cultores de las intolerancias teóricas. Como si la eliminación de toda cualidad descriptiva del lenguaje garantizara automáticamente la rigurosidad teórica. Tomemos el caso de la repetición *ad nauseam* del verbo *articular* y sus derivados, *articulador, articulación, articulado.* Con esta expresión se quiere señalar muchas veces alguna forma de conexión o de vinculación. En algunos casos se enfatiza: *articulación orgánica,* pero, de una manera extraña, los autores se las arreglan para que *articular* pueda reemplazar prácticamente a cualquier verbo de la lengua castellana. A veces se emplea por *integrar* o *integrarse* (págs., 48, 69, 84); otras por *incorporar* (págs., 73, 78) o por *agregarse a, sumarse a* (págs., 94, 98) o por *subordinar* (pág. 95) o por *anudar* o *combinarse* (pág. 100), *mezclarse* o *confundirse* (pág. 174), *referirse a* (pág. 180), *dedicar, aplicar* (pág. 191); *introducir* (pág. 193), *dedicar* (págs., 197, 198), etc.

GERMÁN COLMENARES

¿De nuevo el federalismo?

Democracia municipal
Autonomía, planificación y desarrollo
Luis Villar Borda
Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986, 361 págs.

Tras la primera elección popular de alcaldes, este libro, cuya primera versión fue publicada en España en 1984, viene a ser muy actual. Acompañado por una documentación ejemplar, introduce la concepción de que la idea muy liberal de la no intervención estatal (que por cierto, observa el autor, es compartida también por el marxismo) ha dejado de existir.



Estamos inmersos en una sociedad que vive en un pesimismo militante y agresivo: "El mundo de Pangloss se ha convertido en el mundo de Céline", observa Alan Wolfe. Sociedad de aspectos contradictorios, de tensiones entre aparentes concordancias, cuales son liberalismo y democracia.

Villar Borda prefiere no abordar el artículo de fe que supone el ejercicio de la democracia. Spengler, con ánimo destructivo, o Jean-François Revel, con espíritu reivindicativo, han mostrado suficientemente el "talón de Aquiles" del sistema democrático. No obstante, Villar Borda reconoce que es presupuesto que exista una democracia social y económica para que pueda darse la democracia política.

El libro trata de demostrar, a través de un interesante análisis histórico, que las dictaduras, en aras de propósitos totalitarios, eliminan la autonomía municipal, ese "enemigo jurado de regímenes despóticos". La visión histórica parte de Tocqueville, para quien la *comuna* era la única asociación "natural", tanto que "parece salir de las manos de Dios". Pese al acierto casi matemático del politólogo francés en cuanto al futuro mundial, tal concepto es más una exaltación que un hecho histórico. Jean Ravanel duda que la comuna sea tan vieja como el hombre. Lewis H. Morgan, fundador de la antropología, fijó como célula arcaica la *gens*, tras atento estudio de las tribus iroquesas. El sistema municipal francés ha considerado siempre al municipio como creación legal, no natural. Con razón Kelsen decía: "Si el

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

municipio fuera anterior al Estado, se confundiría con él". Para Aristóteles; recordémoslo, la ciudad era la agrupación humana superior.

Para pocos es un misterio que en Grecia y en Roma Estado y ciudad son sinónimos, tanto que Guizot llegó a afirmar que la caída de Roma se debió en principio no a la devaluación del sestercio, como opinan risueños economistas modernos, sino a la separación entre los intereses municipales y los del Estado, teoría que tiene un apoyo claro en el *De gubernatione Dei* de Salviano de Marsella. Al derecho romano se debe el invento de la personalidad jurídica de la ciudad, entidad tan independiente, que la etimología misma de la palabra lo delata (*municipia:* munia capere 'portador de obligaciones').

"Entre los germanos no hay ciudades", escribió Tácito. Los historiadores se dividen para contestar si las invasiones de nómadas bárbaros acabaron con el municipio romano. La existencia de parroquias parece aseverar que no hubo nunca solución de continuidad, aunque Henri Pirenne sostuvo que la invasión islámica destruyó la civilización urbana. El régimen feudal dio un golpe al municipio; *villano* se llamó despectivamente al habitante de la *villa*. Pero algunos florecieron, alrededor de un mercado, como "islotes de libertad en medio del feudalismo". Es el caso de Venecia. Un nuevo declinar se verá a partir del siglo XIV. El absolutismo exterminaría toda autonomía, hasta que la revolución francesa marcó una revancha del municipio, tanto que Constant colocaría aquel poder a la altura de los tres clásicos de Locke y de Montesquieu.

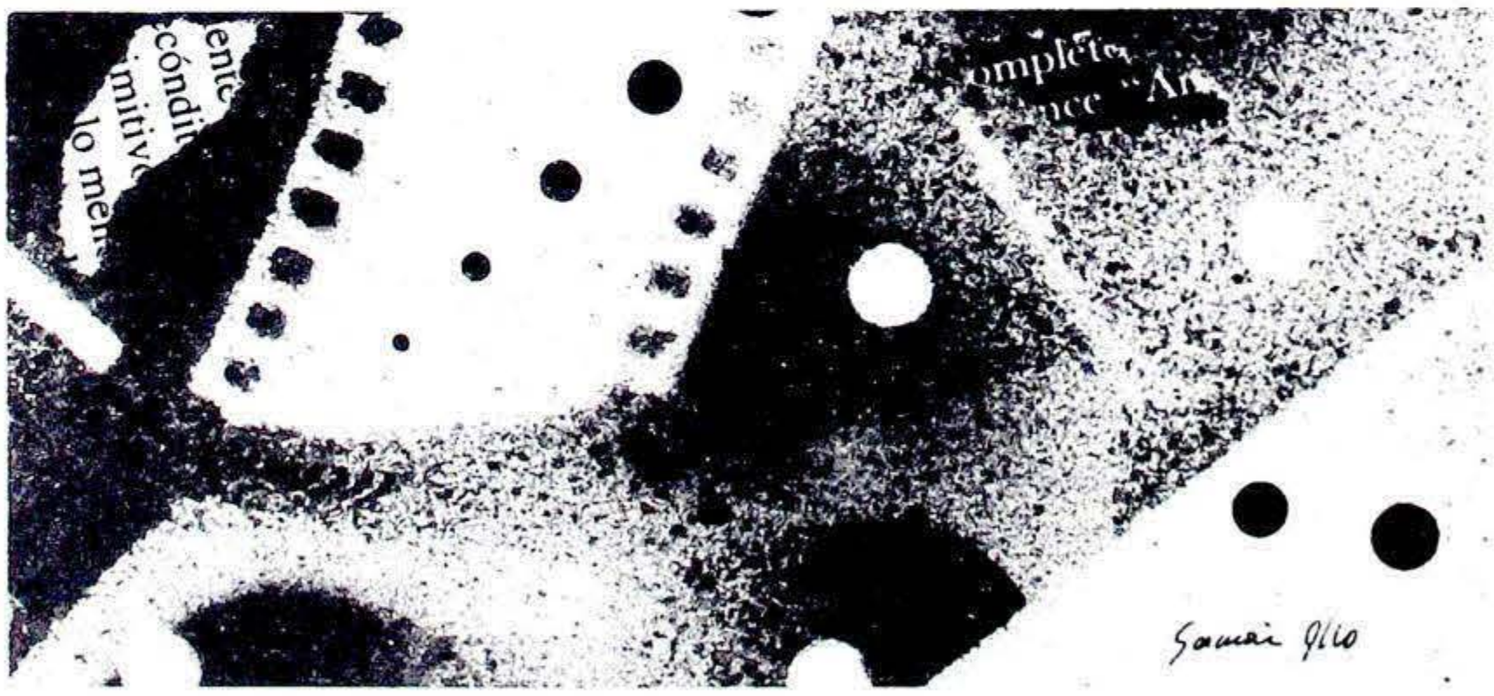
Villar hace un estudio especial del municipio español, como origen del nuestro. Ayuntamientos y concejos municipales son parte del legado ibérico medieval. Luego recorre la ciudad prehispánica, el poblado chibcha, "de veinte a cien casas y hasta quinientos habitantes" (Nachtigal). Muchos subsistirán tras la simple ocupación conquistadora. Andagoya hablaba de "muchos pueblos de quinientas y ochocientas casas" en el valle caucano, mientras Acosta suponía en su exaltada imaginación una población de un millón de habitantes entre Caloto y Anserma. Este pasado indígena constituye, al decir del autor, "un tema apasionante sobre el que no se ha profundizado en el campo de las ciencias sociales". De ahí el acierto de tratarlo.

Tras señalar que las constituciones de la "patria boba", entre ellas la de Mariquita, tan encomiada por don José María Samper, consagraron la elección popular de alcaldes, nos enseña que las constituciones federales nada dijeron sobre asuntos municipales. Se hizo precisa la voz de Uribe Uribe, partidario acérrimo y precursor de la reforma, para que en 1910 se diera cierta autonomía a los municipios al declarar que bienes y rentas son de su propiedad, cual si fuesen bienes y rentas particulares. El hecho es, concluye Villar Borda, que en toda la historia nuestro ente municipal ha vivido en deplorable abandono y general miseria.

¿Qué hacer entonces? Villar es partidario de que cada una de las naciones haga su propia experiencia en la búsqueda de soluciones a sus problemas, o sea, de que rechacen ideas importadas. Es falsa e impracticable la aspiración a que recorramos el mismo camino que las naciones desarrolladas. Debe planificarse, pero con la planificación debemos buscar no sólo el desarrollo económico, sino principalmente el mejoramiento del nivel de vida de las masas, es su dictamen. Pero aun así —advierte— no podemos soñar con una planificación rígida, porque somos una economía dependiente de productos fluctuantes como el café.

El gran fracaso de la reforma del 68 fue la planificación. En especial, el inocuo artículo 80 de la Carta. Para el autor, de cualquier modo es imposible planificar dentro del marco de las actuales estructuras. Nuestro más grave problema es la dualidad del país, que enfrenta un sector avanzado con uno primitivo y atrasado. Las divisiones territoriales colombianas no obedecen a ningún principio racional, ni siquiera a una tradición histórica. El municipio es una realidad social y cultural; el departamento no lo es, tanto que Tascón ya había propuesto abolir éstos y fortalecer los primeros. Desde el año 68, cuando el autor fue ponente de la reforma constitucional, viene proponiendo la regionalización. "Mientras no se haga planificación regional, la planificación nacional se convierte en una entelequia"; es necesario, pues, institucionalizar el concepto de región, institución ventajosa por cuanto no se opone a la existencia de los departamentos. Es preciso antes aclarar confusiones de términos. Señala las diferencias entre descentralismo y federalismo, y entre éstas y la desconcentración, simple delegación de funciones, de real aplicación en Colombia. La fórmula de Núñez hubiera sido solución ideal "si alguna vez se hubiera aplicado". El peso de la centralización política habría arrasado con la pretendida descentralización administrativa. No obstante, los términos anacrónicos del siglo XIX han cambiado y se nota un vigoroso movimiento hacia la descentralización.

El libro de Villar Borda denuncia un atavismo histórico: la proscrip-



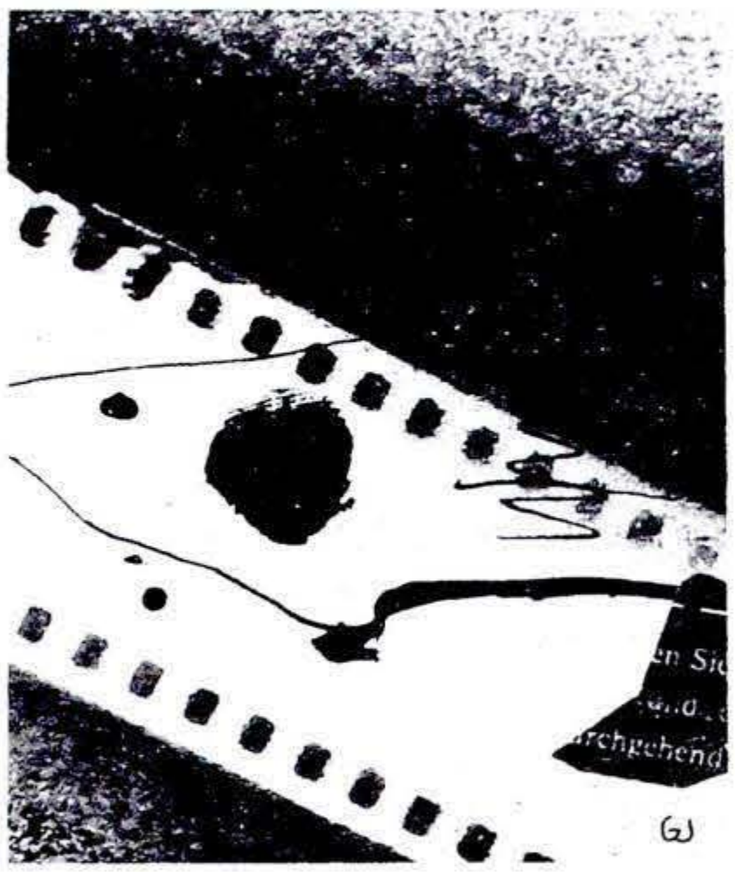
Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

ción de la palabra *federalismo* (tras los malos recuerdos de 1853 y 1863), como sinónimo de anarquía y de guerra civil, prejuicio que invalida cualquier aproximación al tema, bajo el mito de que la integridad nacional está garantizada sólo por el centralismo. Sin embargo, episodios como el de Panamá, Los Monjes o los trescientos mil kilómetros de selva amazónica cedidos a Perú y Brasil, más bien inclinarían a pensar lo contrario. La idea de federalismo no ha desaparecido. Ella sería particularmente fuerte en Antioquia, y en todo el país se advierte con la proliferación de corporaciones autónomas. Lo que se inició con una tímida propuesta, se desvela al final del libro: el país está maduro para una reforma federal.

Pero el meollo de cualquier fórmula descentralista se centra en la cuestión fiscal. Pese a que el régimen del situado fiscal ha dado en general buenos resultados, las reformas sin recursos poco significan. Es necesario sentar las bases sólidas de unas finanzas municipales. ¿Qué se puede esperar —agrega— cuando un 30% de los municipios cuenta con un presupuesto anual inferior a quinientos mil pesos?

El factor político tampoco debe desdeñarse. La separación entre lo político y lo administrativo es completamente artificial; "es inocultable que todo acto administrativo tiene contenido político". Mas entre nosotros impera aún el concepto feudal de que el político es el "dueño de sus votos". La corrupción es evidentemente un sostén del bajo nivel administrativo. ¿Por qué —se pregunta y no sin razón— se gasta tanto dinero para llegar a formar parte de un concejo ad honórem?

Se impone, en fin, una nueva reforma administrativa, sin pretender que ella vaya a cambiar sustancialmente una realidad determinada por el atraso. "Esperar demasiado de una reforma conduce a frustraciones que es preciso evitar". Sugiere desestimular la aglomeración urbana en ciudades como Bogotá, decuplicada desde 1948 y que está en vías de convertirse en la *ecumenópolis* que imaginó Toynbee; dividir claramente lo que es de responsabilidad del gobierno, así como lo que es del municipio, y crear concejos económicos y sociales de carácter consultivo, entre otras reformas.



Hay términos que parecen destinados a crear confusión sobre los hombres; tal el de *servicio público;* discusiones y acopio de información parecen destinados a aumentar la confusión. Concepto tan vago enturbia la definición de derechos tan importantes como el de huelga. Sean lo que fueren, son típicamente municipales, lo que no significa que de hecho sean prestados por el municipio. Falsa es la pretendida autonomía. Muchos servicios están nacionalizados: policía, instrucción primaria, judicial... Estamos bajo una legislación de aspectos antidemocráticos, dominada por órdenes jerárquicos verticales. Asambleas y concejos seguirán en agonía mientras no se les dé su verdadero carácter de cuerpos legislativos. Mal puede hablarse de autonomía cuando los gobernadores siguen siendo designados por el presidente. Menos se concibe que un gobernador, funcionario delegado, pùeda destituir alcaldes, revocando un poder otorgado por el pueblo. Por ello es deseable la elección popular de gobernadores. Pero, advierte el expositor, autonomía no significa enfrentamiento sino capacidad de acción, no soberanía absoluta.

Las dos soluciones del 68, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, no han dado resultados prácticos apreciables. Hay que reestructurar la organización municipal. Tenemos un código absoluto, que data de 1913. ¿Para qué, entonces, más reformas constitucionales? Sus palabras son muy actuales. Es un vicio nacional promulgar reformas, para dejarlas luego en el olvido, cual "catálogo de buenas intenciones". Vidal Perdomo considera que no hay que reformar más, sino aplicar. Lleras Restrepo las califica de simple "pérdida de tiempo", y Toro Agudelo señala: "Es urgente la tarea de expedir las leyes que faltan, ensayando la Constitución siquiera una vez".

El libro está acompañado de las normas concomitantes. Cabe agregar que, después de su publicación, se han expedido nuevas importantes reformas, como son los actos legislativos 1 y 2 de 1987, que han reformado los artículos 182 y 183 de la Constitución, tratando de dar más estabilidad a la situación fiscal del municipio.

LUIS H. ARISTIZÁBAL

El político y el escritor

Alfonso López Pumarejo, polemista político
Presentación de Alfonso López Michelsen.
Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1986,
339 págs.

En 1986 se cumplieron cien años del nacimiento tanto de la Constitución de 1886 como del estadista cuya reforma de 1936 buscó poner la carta nacional a la altura de la era contemporánea en lo económico y social. Las publicaciones dedicadas a la memoria de Alfonso López Pumarejo no fueron tan abundantes como las que conmemoraron la obra de Núñez y Caro, mas tampoco resultaron desdeñables, y entre ellas se dieron varias de tipo antológico, una de las cuales es objeto de esta reseña. Ya que la bibliografía referente a López Pumarejo todavía dista mucho de guardar relación con su importancia histó-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.