

# Las condiciones de la centralización política: a propósito de la Constitución del 86

MARCO PALACIOS

VIÑETAS: Daniel Castro

## INTRODUCCION

**D**ESDE el Renacimiento, la centralización política y la unidad nacional son rasgos estatales, así como desde la Revolución Francesa la universalización de la ciudadanía es una de las características centrales de la vida democrática.

Con relación a la organización del Estado colombiano, los grandes contrapuntos que han elaborado nuestros tratadistas de derecho constitucional colombiano versan, principalmente, sobre el federalismo-centralismo o sobre la naturaleza más o menos autoritaria o más o menos democrática de nuestro régimen presidencial. A su vez, los historiadores de la época que va de la Convención de Rionegro a los tratados de Neerlandia y del Wisconsin —Indalecio Liévano, el más eminente de ellos— nos han dejado fascinados con Rafael Núñez, la personalidad más enigmática y formidable de esos tiempos. Formidable por la coherencia y unidad que su visión dio a todo el período; enigmática por la conducta del cartagenero rodeado de cachacos, como aquél Pallas, judío en la corte del emperador Claudio, exhibiendo, según Tácito, esa *tristis arrogantia*, que dibujó Alberto Urdaneta en su retrato del Regenerador.

Pero no es Núñez, Caro o los convencionistas del 85 y 86 el tema de estas líneas.

El interés de estas notas se desplaza de las condiciones que permitieron a Núñez certificar la muerte de la constitución de Rionegro, o de las que impidieron el reinado de “la paz científica” durante la Regeneración, al enfoque de las condiciones que permitieron la transición efectiva de la fragmentación regional del poder a la centralización política en Colombia, fenómeno que, a mi juicio, se presenta entre 1903 y 1930 aproximadamente.

La centralización política exige el desarrollo de unas bases materiales y económicas mínimas; el funcionamiento de una maquinaria fiscal y de una burocracia civil y militar, cuyo cubrimiento territorial consiga poner freno a los particularismos localistas.

El colapso del Estado español en América debilitó las bases materiales del poder central. La fragmentación fue inevitable. El discurso político que desarrollaban diversas vertientes de la soberanía popular y agitaba el tema de la

nacionalidad, no fue suficiente para llenar el “vacío político”. Solamente hasta la época de la integración latinoamericana al mercado mundial y superada la honda crisis económica que siguió a las guerras de independencia, fueron emergiendo aquellas condiciones de una economía mercantil, agraria y minera, capaces de soportar el peso de un moderno Estado unitario.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX colombiano ninguno de los proyectos constitucionalistas tuvo viabilidad. Las condiciones propicias para la centralización política que explícitamente acogió el estatuto del 86, se crearon imperceptiblemente entre 1903 y 1930. Casi medio siglo después de expedida, la constitución había ganado consenso entre las clases dominantes y dirigentes del país, aunque en ese decenio de 1930 un último eslabón de la cadena debería ser remachado: la soberanía del Estado en los asuntos de la libertad de conciencia y enseñanza. La “única vértebra” de la constitución del 86 que se rompió en el 36, según el inspirador de la reforma constitucional de ese año, Alfonso López Pumarejo.

En este ensayo se precisan algunos aspectos del proceso de fortalecimiento estatal de 1903-1930, cuya dinámica provino más de la vitalidad de la integración de un mercado mundial y del desarrollo del capitalismo colombiano, que del mismo discurso y decurso constitucional.

### ***LA PAZ NECESARIA, SI NO LA PAZ CIENTIFICA***

El período que cubre el arco que va del final de la guerra de los Mil Días y de la separación de Panamá hasta la caída del régimen conservador y la gran crisis mundial de 1930, resulta decisivo para comprender a cabalidad el conjunto de procesos acumulativos que llevaron de la fragmentación tradicional del poder político a la centralización moderna del Estado colombiano, o al menos apuntaron hacia esta última.

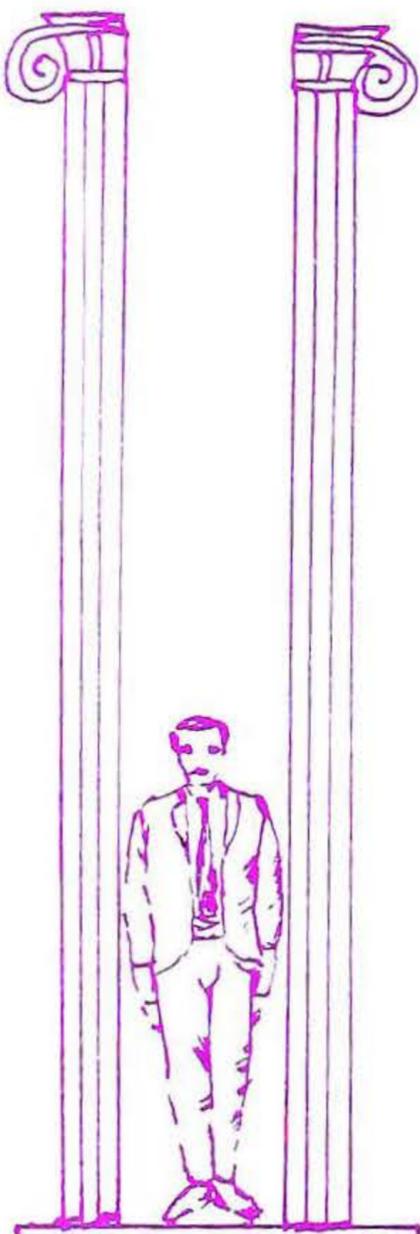
Los tres decenios de 1903 a 1930 se distinguen en la historia nacional porque nunca antes ni nunca después ha vivido Colombia tan prolongado período de paz política.

Podríamos afirmar que, en buena medida, las guerras civiles del siglo pasado se originaron en conflictos derivados de la centralización política; fueron manifestaciones y respuestas contra ésta y simultáneamente expresaron la inexistencia de consenso político entre las clases dirigentes del país, ellas mismas regionalmente fragmentadas e ideológicamente desgarradas.

Aunque en 1903 y 1930 arrecia intermitentemente la lucha regionalista contra el afianzamiento de un centro político incuestionable, ésta se debilita y asume formas institucionales que pasan por el filtro del sistema económico y fiscal, del Congreso y de la Iglesia católica.

### ***ECONOMIA CAFETERA Y ESTADO***

En esta época de 1903 a 1930 queda eslabonado el viejo proyecto centralista de Núñez y Caro, inscrito en la constitución del 86, a las exigencias de modernización económica y social, nítidas y contundentes después de 1930.



Aparece en estos años una base económica estable que favorece: a) la centralización del poder; b) la unificación orgánica de clases dirigentes de naturaleza regional y provinciana, y c) su consenso en torno a la organización del Estado.

El desarrollo de una economía exportadora competitiva en los mercados internacionales es patente: entre 1910-1912 y 1930 se sextuplica el volumen de café exportado; entre 1905 y 1930, Colombia pasa de producir el 3% de la cosecha mundial de café a producir el 12%.

Este desarrollo cafetero tuvo tres efectos que son relevantes en el análisis de la centralización política:

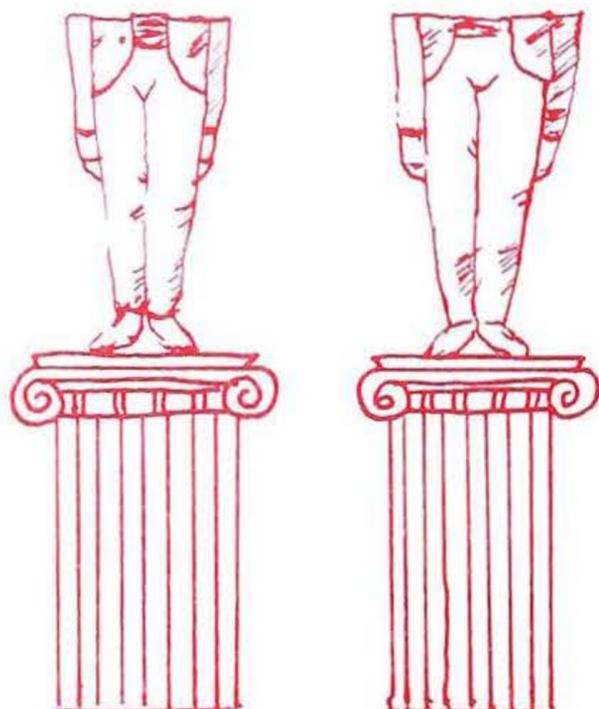
Primero, creó condiciones para la diversificación económica y la profundización de la división social y técnica del trabajo, impulsando el tránsito de una economía agrominera y artesanal a una economía manufacturera urbana



(fabril y artesanal) y, mediante la mejora de las comunicaciones, a una mayor movilidad de la fuerza de trabajo, del capital y la inversión y a una integración espacial de las regiones económicas y de los mercados locales. Así, por ejemplo, el ámbito territorial de la acumulación de capital de origen cafetero rebasó el ámbito territorial de las regiones productoras de café.

Segundo, el aparato burocrático-estatal se expandió considerablemente en este período. Entre 1910 y 1930 los ingresos del estado central se triplicaron en términos reales per cápita. Con todo, la relación ingresos del estado central/ingresos de departamentos y municipios fue fluctuante en el período aunque en el decenio de 1920 se fortalecieron considerablemente las rentas del estado central y de los departamentos y se deprimieron las municipalidades. Hacia 1930 estos indicadores señalaban que la centralización política había avanzado considerablemente; la composición porcentual de los ingresos fiscales era: estado central, 43,5%; departamentos, 39,5%; municipios, 17%. El terreno estaba preparado para el gran viraje hacia el control de los ingresos y del gasto público por parte del centro político, fenómeno que se da precisamente en este decenio de 1930.

Tercero, en el plano de la vida política y social, la expansión de la economía cafetera y el incremento del tamaño del Estado y la mayor complejidad de sus



funciones económicas provocan fuertes dislocamientos en la tradicional correlación de fuerzas entre diferentes regiones. Aparecen en la escena nuevas clases sociales que van ganando consistencia con la urbanización y diversificación de las ocupaciones. El período de 1910 a 1930 corresponde a la etapa formativa de las clases populares urbanas modernas, a la formación del sindicalismo urbano y de los enclaves petrolero y bananero y, finalmente, al ascenso de la protesta campesina; la reforma agraria se convierte en un tema apremiante de la sociedad urbana politizada.

### ***ESTADO Y REGIONES***

Habría que subrayar que la expansión del aparato estatal, su mayor cobertura territorial y el incremento de sus recursos, no fue un fenómeno lineal en la dirección del debilitamiento correspondiente de las fuerzas regionalistas. Más que debilitarlas, el fortalecimiento estatal de 1903-1930 (y en particular del decenio de 1920) contribuyó a la redefinición del balance interno de polos regionales. En la medida en que el centro político estatal ampliaba el campo de su intervención económica —dentro de un modelo liberal de desarrollo económico— más se fortalecían los intereses regionales ligados al sector exportador e importador, como se desprendería de un estudio del efecto de las políticas en torno al arancel, a la moneda y la banca, o de la política de obras públicas.

En el interior del mismo “sector cafetero” hubo desplazamientos considerables y reacomodamientos notorios. Una hipotética jerarquización regional del país cafetero mostraría que el occidente, dominado por los antioqueños, rebasaba a las regiones del centro-oriente colombiano. Del lado de la producción, la finca cafetera caldense desplazaba a la hacienda de Cundinamarca y Santander como la unidad más dinámica del desarrollo; y del lado de la comercialización, las inversiones ferroviarias en el occidente daban piso al eje Medellín-Cali-Buenaventura, incrementando la productividad general de la economía agroexportadora e importadora.

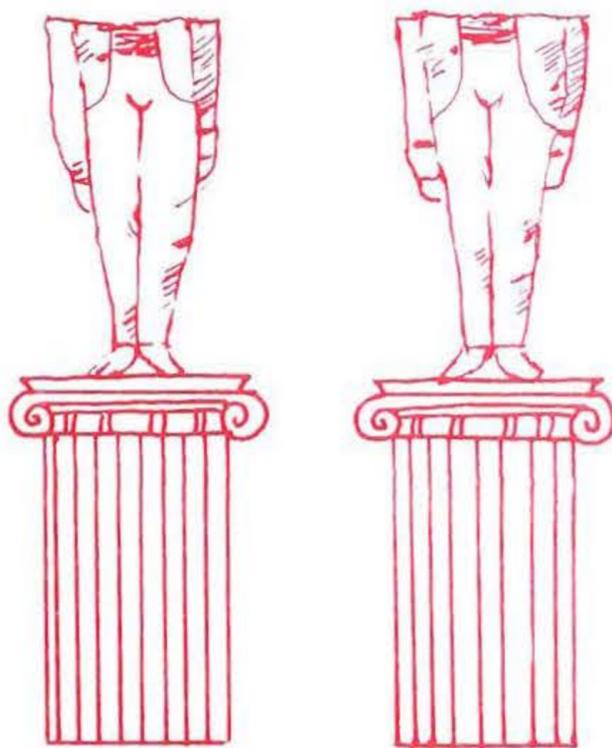
En otras regiones, la modernización produjo fisuras y redefinió los balances internos. Verbigracia, en la zona bananera de Santa Marta se presentaron

fuertes conflictos económicos y sociales en el seno de los plantadores colombianos por su posición relativa frente al monopolio de la United Fruit Company.

### **MODERNIZACION Y GAMONALISMO**

La expansión de una economía moderna altamente localizada no afectó automáticamente el esquema político tradicional de partidos. La estructura del sistema de lealtades partidarias seguía anclada en el siglo XIX. Los efectos de la espectacular ampliación del sistema de transportes, al menos en la modalidad ferroviaria, tendrían un efecto retardado en las costumbres y en la vida cotidiana de las grandes masas rurales. Si bien en el quinquenio 1925-1930 se construyeron más kilómetros de ferrocarril que entre 1870 y 1914, la que pudiéramos llamar una política monetaria, arancelaria o fiscal sólo parecía tener efectos directos en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla; el mundo rural y provinciano, ajeno a un sistema nacional de precios y salarios, seguía alumbrado y conmovido por la vitalidad y ritmo de los viejos focos de naturaleza partidista y sólo parecía responder a sus mensajes sectarios; esto es, cuando respondía.

El gamonalismo seguía llevando la batuta en las regiones y, ahora, en el centro político. Para comprobar este fenómeno puede acudirse al estudio sobre la composición regional de los gabinetes del poder ejecutivo nacional, que elaboró, en el departamento de ciencia política de la Universidad de los Andes, John T. Laun<sup>1</sup>. Entre 1903 y 1930, un 43% de los ministros provenían de tres departamentos "tradicionales". Al confrontar las estadísticas oficiales, apreciamos que estos tres departamentos sólo generaban el 10% de los ingresos fiscales del estado central; Boyacá, Cauca y Bolívar, donde hoy predomina un estilo "tradicional" de "hacer política" y que apenas generaban el 6% de los ingresos del estado central (menos del 3% de todos los ingresos fiscales) tuvieron en ese período un tercio de los ministros nombrados. En tanto el manejo de situaciones políticas locales se basa en recursos de origen fiscal, como las rentas de licores, degüello, cervezas y loterías, entre otras, al devolver en 1910 el control sobre dichas rentas a los departamentos, el estado central fortaleció las maquinarias electorales de provincia.



<sup>1</sup> John T. Laun, *El reclutamiento político en Colombia: los ministros de Estado, 1900-1975*, Bogotá, 1976.

Además, en los años veinte, que fueron el decenio de mayor aceleración de la modernidad económica, se concedieron nuevas fuentes de ingreso a los departamentos: el producto de los ferrocarriles, el 10% del impuesto nacional sobre la venta de oro físico, la participación de los ingresos de salinas marítimas y minas de esmeraldas y el 50% de las regalías nacionales (muy bajas para los niveles latinoamericanos) de la explotación petrolera dada en concesión a empresas extranjeras. Empero, esta política descentralizadora no tuvo efectos modernizadores, entre otras razones por la baja calificación administrativa de los gobiernos locales. Parecía obedecer más a la presión por recursos crecientes de las regiones y sus clientelas políticas. No hay que olvidar que los departamentos más atrasados y pobres, aquellos que debido a las emigraciones presentaban un crecimiento demográfico inferior al promedio nacional, tenían más de la mitad del electorado potencial y ocupaban proporción similar de escaños en el Congreso. Boyacá, Bolívar o el Cauca pesaban más en la vida partidista y del Congreso que secciones ricas y pujantes como el Valle, Caldas o el Atlántico.

### ***LAS CIUDADES, ESCENARIO DE LA CLASE DOMINANTE NACIONAL***

Para concluir este vistazo al período de 1903 a 1930 habría que destacar de qué manera las regionalizaciones económica y política, desencontradas, como lo hemos indicado, recibieron el impacto de la urbanización preindustrial. En estos años —quizás desde 1890— las cuatro ciudades arriba mencionadas empezaron a tener una calidad de vida diferente de la del mundo rural y provinciano. Las grandes aldeas comarcales parecían vaciarse de sus clases altas que, en búsqueda de mejores oportunidades de ascenso, se desplazaban al nuevo medio social de las ciudades.

Hacia 1930 se advierte un fenómeno novedoso en las actitudes y expresiones sociales de las clases dominantes regionales: éstas, ya instaladas en las grandes capitales departamentales, identifican el progreso regional con el adelanto urbano; la actitud está definida en el celo y fervor de las juntas de mejoras y ornato, primera entre ellas la de Bogotá, cuando en 1938 se apresta a celebrar los cuatrocientos años de la llegada de las huestes de Jiménez de Quesada. Paralelamente se presenta otro proceso mediante el cual las clases dominantes regionales se desplazan a Bogotá y van sedimentando una clase dirigente nacional. Durante la primera y quizás la segunda generación, estas clases no se separarán de sus raíces provincianas, ganando mayor fuerza en el centro político al asumir la vocería de intereses regionales, aunque los grandes voceros del regionalismo político en el centro serían las maquinarias partidistas y los gamonales y manzanillos (la variedad urbana del gamonal) confederados.

En suma, en 1930 el país estaba mejor preparado para comprender y practicar el apotegma regenerador de centralización política y descentralización administrativa. Si uno busca, la “ironía de la historia” consistía esta vez en que el modelo fue exitoso precisamente por las transformaciones —al amparo de un poder civil y civilista— operadas bajo la llamada “república liberal”.