

DEMOCRACIA LOCAL

ELECCION POPULAR DE ALCALDES

FEBRERO 1985



DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO

5

Para que su plata le rinda, empiece a corpavizar hoy mismo. Lo digo yo.



**Yo tengo la fórmula para
hacer rendir su dinero.**
En Upac de CORPAVI su dinero
aumenta todos los días. Venga
hoy mismo a CORPAVI y
compruébelo.

Me encanta servirle
En CORPAVI valoramos su
tiempo. Usted es muy
importante para nosotros, por
eso nuestro servicio es rápido y
eficiente. Venga a cualquiera de
nuestras 57 oficinas en el país.
Queremos atenderlo
personalmente.

CORPAVI es tan sólida como yo!
CORPAVI está respaldada por
serias e importantes entidades
oficiales:

- Banco Popular
- Banco Ganadero
- Fondo Nacional de Ahorro
- Instituto de Crédito Territorial
- Corporación de Ferias y Exposiciones
- Corporación Financiera Popular
- Compañía de Seguros La Previsora

**Venga hoy mismo a Corpavizar.
Me encanta servirle!**

Porque recuerde... yo también tengo mi corazoncito!



CORPAVI

DEMOCRACIA LOCAL

ELECCION POPULAR DE ALCALDES

Documentos Nuevo Liberalismo 5

SEGUNDA EDICION
FEBRERO 1985

Documentos Nuevo Liberalismo 5
FEBRERO 1985

DEMOCRACIA LOCAL
ELECCION POPULAR DE ALCALDES

Coordinadora del Comité Editorial
GLORIA PACHON DE GALAN

Junta Directiva:

Presidente: Federico Echavarría Olarte
Vicepresidente: Hernando Jaramillo Upegui
Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola
Secretario: Eduardo Hernández M.
Tesorera: Beatriz Arango A.
Vocales: Gloria Pachón de Galán, Gloria Parra de Espinosa, Jorge Marmorek, Rafael Amador, Patricio Samper, Hugo Restrepo, Juanita Kopp de Sáenz, José Blackburn, Arturo Motta.

Comité Editorial:

Senadores: Emilio Urrea, Marino Rengifo
Representantes a la Cámara: Alberto Villamizar, Gabriel Rosas Vega, Ernesto Rojas Morales, Alfonso Valdivieso.
Patricio Samper, concejal de Bogotá y Coordinador del Coloquio Internacional sobre Democracia Local.
Humberto Uribe, politólogo.
Germán Charry Martínez, Prensa Nuevo Liberalismo.

Director Ejecutivo:
Alberto Herrera Grisales.

Director Nacional de Ventas:
Alvaro Velásquez Caicedo

Publicidad:
Carmen Navarro de Schaefer

Diseño y Carátula:
Procesos Creativos

Composición:
Marta Gómez de Patiño

Impresión
Editorial Retina

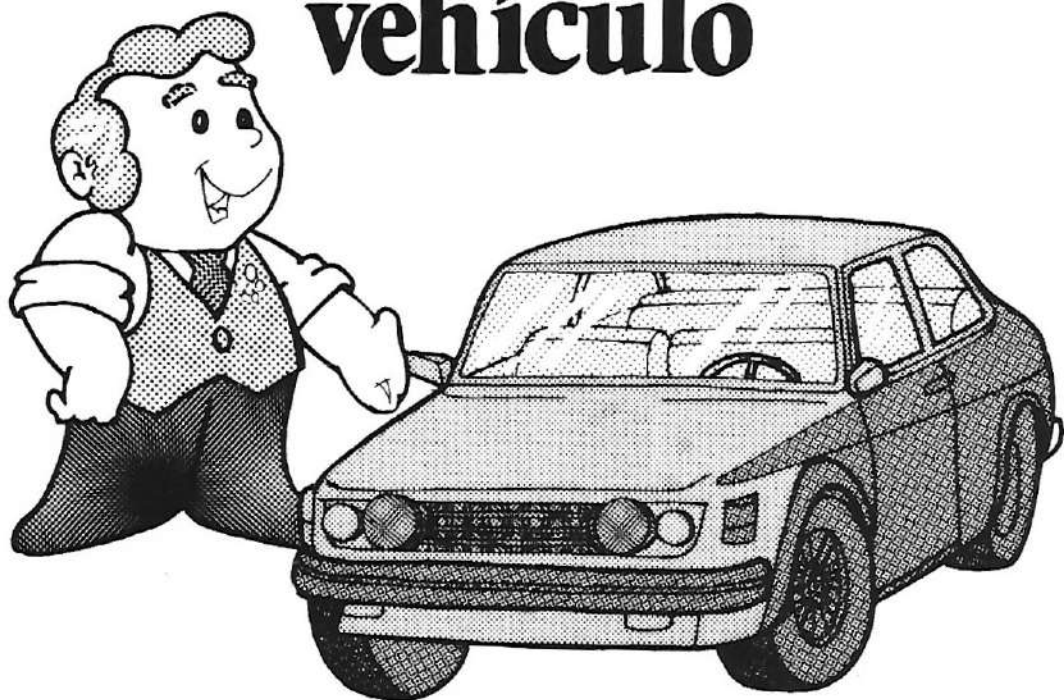
Publicación de la FUNDACION
NUEVO LIBERALISMO PARA
UNA COLOMBIA NUEVA
Calle 34 No. 27-36 Ofic. 209
Teléfono: 2690380
Suscripciones: 2693393
A.A. 85158
Bogotá, D. E.

Licencia Mingobierno No. 002296
26 de agosto de 1985

Contenido

A los lectores	5
Por la redención de los municipios	9
El Congreso de Manizales	15
Elección Popular de alcaldes	31
Coloquio de Bogotá	37
Colombia dentro del marco internacional	41

En el último año 4.425 ahorradores obtuvieron crédito para compra de vehículo



ASI DE SIMPLE!

Ahorrando en la Caja Social de Ahorros,
usted tiene derecho a préstamos
para vehículo,
para vivienda,

para capital de trabajo,
para cooperativas y fondos de empleados,
para pequeña y mediana industria,
y hasta crédito para vacaciones.

Así, de simple!



**Caja
Social
de Ahorros**
La Caja Fuerte de Colombia

Un Buen Vecino en quien confiar!

A los lectores

El Documento No. 5 que hoy presentamos a la opinión pública nacional recoge las características de una política planteada por el Nuevo Liberalismo desde su fundación frente a los problemas locales y expresada a través de foros de estudio, documentos y el mismo Congreso Nacional. En el trascendental proceso democrático que vive actualmente Colombia resulta indispensable la actualización administrativa que permita no solo la supervivencia sino el desarrollo de nuestros municipios. Al mismo tiempo se hace ineludible democratizar los sistemas de participación hoy restringidos y anquilosados.

Consideramos que el mensaje dirigido por el Senador Luis Carlos Galán a los Concejales del Nuevo Liberalismo elegidos en todo el país en marzo de 1984, sintetiza su pensamiento y el de la fuerza política que dirige sobre el tema de este Documento y por esa razón lo presentamos a los lectores en su texto íntegro, a manera de introducción.

Al comenzar las sesiones de los cabildos elegidos en marzo del presente año quiero saludar a todos los concejales del Nuevo Liberalismo, a quienes llegan por primera vez a tales corporaciones y a quienes han sido ratificados como representantes del pueblo.

Considero oportuna esta ocasión para hacer algunas reflexiones sobre la responsabilidad que hoy asumen quienes fueron elegidos como voceros de las tesis e ideales del Nuevo Liberalismo. El municipio es la unidad administrativa territorial más antigua, hogar de la familia colombiana, lugar donde trabaja, aprende, se relaciona con la vida comunitaria y obtiene el futuro ciudadano la primera imagen del Estado. Sin embargo, el municipio no es hoy en Colombia tan importante y poderoso como debería serlo. El proceso de formación de la Nación y la apropiación del poder económico y político por quienes han tenido mejores oportunidades en el pasado, centralizó la admi-

nistración pública y separó al ciudadano de los sitios donde se toman las decisiones, lo cual concentró las oportunidades en pocas regiones y ciudades en tal forma que de los mil municipios existentes en el país, cuatrocientos están prácticamente muertos, trescientos más en agonía, doscientos sobreviven con dificultad y tan solo cincuenta tienen recursos y factores reales de progreso y crecimiento. Como resultado de este proceso y de otras deformaciones sociológicas y políticas, la gente ha perdido confianza en las instituciones democráticas, en los dirigentes políticos y en los administradores públicos.

Quien se acerque a las zonas más afectadas por la violencia encontrará en el Magdalena Medio, en Urabá, en Arauca, en el Meta, en el Huila, en el Cauca y en el Putumayo que allí los municipios están mal organizados, tienen recursos muy modestos y son impotentes para resolver los más elementales problemas de la comunidad. Su penuria y mediocridad estimulan el escepticismo y la desesperación de los sectores extremistas. En el camino de la paz resulta indispensable la restauración de la vida municipal con reformas constitucionales y legales que aseguren en los municipios vida democrática, funciones públicas y recursos fiscales adecuados para la atención eficaz de las necesidades comunitarias.

Quien desee fortalecer la democracia en Colombia debe reconocer en el municipio el ámbito natural para su expresión. Los concejales del Nuevo Liberalismo deben trabajar por el buen funcionamiento de las instituciones municipales incluidos los organismos de vigilancia y control; deben presentar iniciativas propias o apoyar las ajenas que se fundamenten en el fortalecimiento de las autoridades locales, la tecnificación de los catastros y el buen manejo de los recursos fiscales con criterios de austeridad y pulcritud. La ley 14 de 1983 y el régimen de transferencias del impuesto a las ventas merecen especial atención por parte de los concejales. En todos los municipios deberán introducirse o fortalecerse las herramientas indispensables para que se racionalice la administración y se garantice la continuidad en las decisiones gracias a la planeación, al establecimiento de prioridades sociales en los programas de inversión.

En 1985 los problemas fiscales de carácter nacional afectarán múltiples inversiones públicas. Por tal motivo es necesario que haya prudencia en los gastos de funcionamiento y especial cuidado en apoyar las inversiones relacionadas con el bienestar de los sectores sociales más necesitados.

Es tarea de la mayor importancia que los concejos adopten reglamentos que les permitan mejorar el trabajo dentro del ejercicio de su autonomía infortunadamente restringida. También es necesario fortalecer y simplificar los reglamentos para el control fiscal y legal de los actos de la administración; simplificar los procedimientos para evitar las múltiples trabas al ciudadano en sus trámites ante las entidades públicas; supervisar las tasas y tarifas tanto de los impuestos como de los servicios municipales para que a través de ellos se apliquen políticas de redistribución del ingreso.

Recomiendo en forma especial a los concejales del Nuevo Liberalismo que busquen la ampliación de las oportunidades de participación de los ciudadanos en los procesos de decisión sobre las necesidades y servicios. Para ello es necesario que los concejales proporcionen a la comunidad información oportuna y mediante foros, cabildos y encuestas le consulten sus necesidades y le faciliten su participación en juntas y comités administradores en representación del Nuevo Liberalismo.

En forma constructiva los concejales deben cumplir la función de control político que les corresponde exigiendo información pública a la administración sobre sus actos, adelantando en forma directa o solicitando a la autoridad competente que se realicen investigaciones y se denuncien las irregularidades e injusticias siempre pensando en el bien común.

Como Director Nacional solicito a los comités coordinadores departamentales y municipales que ofrezcan a los concejales del Nuevo Liberalismo el apoyo técnico y los instrumentos políticos necesarios para el mejor desempeño de sus funciones y el ejercicio de un liderazgo real ante la comunidad. Los Senadores, Representantes y Diputados del Nuevo Liberalismo estamos listos a prestarles el concurso que requieran sobre todo ahora que trabajamos en el debate de actos legislativos y proyectos de ley que tienen directa relación con el fortalecimiento de las instituciones locales y la descentralización administrativa del Estado para conseguir que los municipios recuperen su papel fundamental en la democracia de participación.

Bogotá, D. E. Noviembre 1 de 1984



Sabemos

que

Colombia nos
necesita y nos

esforzamos por

cumplir nuestro

compromiso de

buscar petróleo y

de abastecer el

territorio nacional con

sus derivados. Nuestras

realizaciones son la base

del progreso del país.

Ahorra combustible:

Colombia te lo reclama.



ECOPETROL



Patrimonio y esfuerzo
de Colombianos

EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS

Por la redención de los municipios

Instalación del Congreso Nacional del Nuevo Liberalismo en Manizales — Septiembre 8 de 1983 — Luis Carlos Galán

Este Congreso del Nuevo Liberalismo ha sido convocado con el propósito de estudiar un tema especial: la democracia local y regional en Colombia. Cada año realizaremos eventos similares que permitan profundizar en el análisis de las grandes cuestiones nacionales con la participación de delegados provenientes de todas las organizaciones territoriales del Nuevo Liberalismo. Gracias a estos congresos lograremos la expresión fiel de lo que piensan y lo que anhelan los más diversos sectores del movimiento acerca de la vida colombiana.

En esta primera ocasión se ha escogido el tema de la democracia local y regional por dos razones. En primer lugar porque tiene directa relación con la tarea fundamental del Nuevo Liberalismo de promover la construcción y el fortalecimiento de la democracia en Colombia y, en segundo lugar, porque dentro de seis meses, en las elecciones de concejales y diputados, la Nación no debe realizar apenas otros comicios intermedios de tipo tradicional sino que tales elecciones deben convertirse en la oportunidad para examinar la vida real de los departamentos y los municipios, es decir, sus funciones, sus recursos y sus perspectivas.

Sin democracia en el municipio, no puede existir democracia en la Nación. Hace un siglo y medio lo dijo Tocqueville: "En la comu-

na, como en cualquier otra parte, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna ejerce su poder con más intensidad". En otro párrafo agregó "¿Cómo descansar la libertad de las cosas grandes en una multitud que no ha aprendido a servirse de ella en las pequeñas?".

En Colombia Uribe Uribe hizo reflexiones de idéntica estirpe democrática en 1904 y en 1909 cuando afirmó en diversos debates parlamentarios: "Nadie dirá que haya democracia donde el ciudadano no tenga autonomía en el ejercicio de sus derechos, donde el municipio no tenga autonomía en el manejo de los intereses locales, donde no sea autónoma la administración de los intereses de una sección compuesta de un grupo de municipios estrechamente ligados, y donde la nación no tenga separados los asuntos que le corresponden... Aun admitiendo que no hubiera diferencia específica entre los intereses de los grupos de habitantes que pueblan las diversas porciones de un territorio tan vasto como el nuestro, todavía es evidente que serán tanto mejor administrados cuanto más ciertos estamos de que los individuos a quienes directa o indirectamente importa su buen manejo, ejerzan inspección sobre las operaciones gubernativas y puedan hacer más efectiva la responsabilidad de los funcionarios".

En el último número de "Nueva Frontera", el expresidente Carlos Lleras Restrepo acaba

de recordar un escrito suyo de 1953 en el cual expresó: "En el conjunto de las necesidades públicas y de los servicios llamados a satisfacerlas hay algunos que tienen predominantemente un carácter local y deben ser regulados por la voluntad del grupo social vinculado a ellos. Si su reglamentación y manejo se entregan a quienes no derivan sus poderes del electorado local, sino de sectores más amplios que no tienen en esos servicios un interés directo, se presenta también una verdadera violación de la libertad política. En eso se encuentra el fundamento de la descentralización que el liberalismo defiende como parte integrante de sus programas".

Democracia y régimen territorial

Inspirados en todas estas reflexiones y en lo que enseña la experiencia de recorrer centenares de municipios del país, en el Nuevo Liberalismo consideramos necesario enriquecer nuestro diagnóstico sobre la situación real de la democracia en Colombia y las alternativas que surgirían para el desarrollo político del pueblo colombiano gracias a una transformación del régimen territorial.

Durante sus primeros años de existencia el Nuevo Liberalismo ha insistido en ciertas ideas elementales: necesitamos fortalecer la democracia y para ello es indispensable que la mayor cantidad posible de ciudadanos intervenga en la elección de gobernantes de Colombia; la democracia no es solo un sistema para escoger las personas que deben gobernar la nación, la democracia es, sobre todo, un método para manejar los asuntos públicos y los intereses comunes de los colombianos; la democracia sobrevive cuando el pueblo desarrolla una mentalidad analítica y auténtica sobre las realidades sociales; antes que dirigentes políticos, los miembros del Nuevo Liberalismo deseamos ser educadores políticos. En todo esto nos hemos ocupado y por ello, la respuesta entusiasta y generosa del pueblo a nuestro llamamiento indica que el camino escogido es el correcto. Hace un año se incrementó la participación electoral en una proporción que no registra antecedentes comparables en la vida colombiana. En los foros regionales, en los recorridos por las más diver-

sas regiones del país y en los diálogos democráticos que el Nuevo Liberalismo ha promovido, decenas de miles de compatriotas han expresado libremente sus ideas y sus iniciativas sobre los asuntos de interés nacional, regional y local. Hemos contribuido a crear y consolidar un nuevo espíritu de participación del pueblo. No hemos promulgado simplemente determinadas tesis y convicciones sobre la democracia sino que las hemos predicado y vivido en los más auténticos y concretos escenarios populares.

¿900 municipios esperan dos siglos?

Ahora nos corresponde examinar el régimen político administrativo del país para establecer hasta qué punto las instituciones facilitan o auspician la vida democrática. Lo que hemos encontrado en el diálogo cotidiano con la comunidad es un cúmulo de obstáculos y vacíos para que el pueblo exprese sus aspiraciones y el Estado satisfaga las necesidades locales. Por lo menos 900 municipios de Colombia están paralizados o en evidente agonía. Tan solo sobreviven las capitales de departamento y otros cuarenta o cincuenta municipios más que reciben participaciones significativas del impuesto de ventas o tienen algún ingreso importante por los tributos locales que les permitan manejar un modesto presupuesto anual. Los más elementales servicios públicos domiciliarios no han llegado a la inmensa mayoría de los municipios y la infraestructura física y social se halla en condiciones rudimentarias o dejó de crecer hace muchos años. Después de escuchar voceros de más de doscientos municipios en varios foros cumplidos en el presente año he comprobado que si no tienen más ingresos que los del presupuesto municipal casi todos requerirán de dos o tres siglos para pavimentar sus calles, construir sus acueductos y alcantarillados, edificar el matadero y la plaza de mercado y hacer un modesto parque y algunos centros de recreación. Rara vez hablan del servicio telefónico porque les parece un lujo inaccesible que no cabe pretender mientras carezcan de agua potable. Los servicios de salud y educación están fuera del control de la comunidad y en estos municipios a nadie se le ocurre plantear algún tema relacionado con la seguridad social porque suena a fantasía considerar el asunto. Las rela-

ciones entre los municipios y las veredas se encuentran en tal grado de penuria que los campesinos en estos foros solo se atreven a reclamar que se les mejore el camino de herradura como único anhelo y que la maestra de la escuela de dos o tres grados de primaria al menos dicte clases durante un semestre.

La Nación arruina al Municipio

El atraso y la agonía de las administraciones locales son consecuencias de un Estado cuyas instituciones no están concebidas para vivir y consolidar la democracia sino para restringirla y debilitarla. Todo gira en Colombia en torno de los poderes centrales. No existe prácticamente ningún grado de autonomía local. Los miembros de la comunidad tienen apenas una modesta posibilidad de participar en el gobierno a través de las elecciones de los cabildos, pero no cuentan con caminos adecuados para manifestar a los funcionarios de la administración sus opiniones y necesidades. El municipio no posee independencia alguna ni goza de poderes discrecionales en los más elementales asuntos de interés local. En 900 municipios de Colombia la administración local constituye un aspecto tan secundario e insignificante para el ciudadano que apenas perciben su existencia. En los últimos informes del gobierno nacional sobre el gasto público total del Estado, incluidos los distintos niveles de la administración, se demuestra que todas las denuncias de los estadistas sobre la concentración de las decisiones y del poder en las autoridades nacionales han caído en el vacío porque la situación empeora en vez de registrar alivio alguno. Quienes se quejaban hace pocos años porque la Administración Nacional controlaba el 62 por ciento del ingreso público en 1976, ahora encuentran que al terminar 1981 la Nación ejecutaba el 76 por ciento del gasto público. Los expertos que se lamentaban en el decenio anterior porque los 950 municipios de Colombia controlaban el 13 por ciento de los ingresos públicos, ahora comprueban que en 1981 la Contraloría certificó que apenas recibieron el 6 por ciento de tales ingresos. Las proporciones resultan más reveladoras de las magnitudes del centralismo si se recuerda que lo normal en los países democráticos es que las administraciones locales

manejen entre el 25 y el 35 por ciento de los recursos del Estado y nosotros no tenemos ni siquiera la quinta parte de tales proporciones.

La paz y la pobreza municipal

La indigencia de los municipios en Colombia tiene directa relación con los problemas de orden público. La violencia surge donde no está presente el Estado o donde la única imagen de las autoridades es la de la represión mientras están desprotegidas las necesidades fundamentales de la ciudadanía. El plan de rehabilitación que anunció el gobierno nacional, a fines del año pasado, difícilmente podrá realizarse mientras las administraciones locales en las zonas de violencia sigan débiles tanto en sus funciones como en sus recursos. Así como la violencia de mediados de siglo fue en parte el fruto de lo que Paul Oquist llamó "el derrumbe parcial del Estado", la violencia contemporánea aumenta allí donde el Estado no logra establecer su presencia y su control a través de servicios sociales. En términos generales es preciso poner en duda la eficacia de todos los planes de desarrollo que se elaboren en Colombia mientras no se avance en la definición de los mismos teniendo en cuenta las realidades regionales, las situaciones específicas de los municipios medianos y pequeños, y las características económicas, institucionales, políticas y sociales de la vida local a fin de impulsar planes concebidos dentro de la realidad nacional y no superpuestos a ella.

Ocho generaciones de colombianos no hemos resuelto el problema del régimen territorial. No solo empleamos los primeros sesenta y cinco años de vida republicana en discutir las alternativas centralistas y federalistas hasta que se impuso la primera, sino que estamos a punto de completar un siglo ilusionados con la posibilidad de la descentralización administrativa sin que ella pase de ser una hipótesis cada vez más remota ante la concentración del poder político y administrativo en las autoridades nacionales. Como señalan algunos tratadistas, la centralización y la descentralización deben concebirse como tendencias opuestas de un mismo continuo, cuyos polos están más allá de los límites de cualquier sistema políti-

co existente. La descentralización total significa la desaparición del Estado, mientras que la centralización total le impide al Estado realizar sus funciones. Ninguno de los dos extremos es posible, pero, si fuera necesario clasificar el caso colombiano, nadie duda que hemos sido centralistas y, que hasta el presente los instrumentos más creativos como el situado fiscal o las demás herramientas creadas por el Constituyente de 1968 todavía no han sido desarrolladas por los legisladores o han resultado insuficientes para contener el ímpetu dominante del centralismo.

El problema es esencialmente político

Todo esto es, fundamentalmente, un problema político, pero, así resulte paradójico la cuestión todavía no permite alinear a los partidos políticos. Entre liberales y conservadores nadie discute hoy si se debe apoyar o no la descentralización. La controversia se presenta a la hora de probar, con leyes concretas cuál es la verdadera voluntad política de quienes se proclaman como descentralistas. Un tiempo considerable se malgastó en discutir si se necesitaba reformar la Constitución para hacer descentralización administrativa. Otro rato se ha perdido en el debate sobre la elección de alcaldes. Mientras tanto ha quedado pendiente la discusión práctica sobre las funciones públicas que se deberían asignar a la Nación, a los departamentos y a los municipios, no se ha estudiado la redistribución de competencias entre los tres niveles administrativos; se olvidó el establecimiento de categorías entre los municipios; no hay mayores ideas acerca de los estímulos adecuados para crear verdaderas asociaciones de municipios; ni se ha hecho el balance del situado fiscal después de doce años de vigencia de la ley respectiva; la tutela de la Nación sobre los departamentos y de éstos sobre los municipios es otro principio constitucional expósito; existe confusión general sobre el papel de las corporaciones autónomas regionales y proliferan las improvisaciones.

Llevamos varios años perdidos en el embeleco de la delegación de funciones cuando la experiencia de muchos países demuestra que los riesgos inherentes a la delegación de poder

operan generalmente como un obstáculo para la descentralización. Nos hemos quedado en la seudodescentralización y aun cuando puede haberse dado alguna descentralización del trabajo ello no significa que se haya proporcionado necesariamente a los gobernadores y a los funcionarios locales la oportunidad de adoptar decisiones importantes.

Revolución urbana e instituciones

En el caso de las capitales y de los municipios que tienen vida propia y cuentan con relativas posibilidades de crecimiento y desarrollo los problemas de la descentralización administrativa adquieren una dimensión especial que corresponde a los problemas y perspectivas de la revolución urbana. Los grandes flujos migratorios internos han tenido lugar en nuestro país sin que las instituciones políticas se hubiesen adaptado para afrontar las nuevas necesidades sociales ni los retos propios del gigantismo urbano. Hemos estado a punto de perder la característica de país de ciudades que ha tenido Colombia hasta el momento. Después de más de diez años de haber introducido en la Constitución el concepto del área metropolitana su desarrollo legal ha sido modesto y su expresión administrativa resulta casi nula en los distintos casos de conurbación que existen en el país. La propia capital de la República padece los problemas del centralismo en sus relaciones con las autoridades nacionales que están localizadas en su territorio pero ejercen funciones que no tienen adecuado control democrático. Está pendiente además la reglamentación legal de las juntas administradoras locales para facilitar la descentralización dentro del marco de las grandes ciudades.

Las regiones

Es importante recordar que el problema de la administración local no puede tener solución si todo se reduce a discutir o cambiar la estructura formal, es decir las funciones y los recursos de la Nación, los departamentos y los municipios. Si bien ésta es cuestión básica, también interesa considerar las tradiciones regionales y locales, es decir, registrar como

uno de los elementos más positivos de nuestra nacionalidad el pluralismo de costumbres, mentalidades, culturas e intereses provenientes de las realidades geográficas propias de un territorio tan extenso como el nuestro. Tampoco debe olvidarse que las estructuras económicas regionales, el atraso de las zonas agrarias, las perspectivas de industrialización y la posición geográfica son otros factores decisivos para que la descentralización administrativa resulte eficaz.

¿Dónde viviremos los colombianos?

Hoy vivimos en Colombia un poco más de 28 millones de personas distribuidas en ocho o nueve regiones según los criterios de clasificación que se utilicen. En pocos años sumaremos 40 millones y de acuerdo con las políticas de desarrollo que orienten el gasto público, las inversiones del Estado y los instrumentos administrativos, la distribución de la población en el territorio corresponderá a las proporciones regionales de hoy, agudizará los procesos de concentración en cuatro ciudades o creará nuevos polos de desarrollo para incorporar a la economía amplias zonas del territorio que pertenecen a Colombia pero aún no han sido conquistadas por la Nación, como sucede con seis o siete zonas de colonización y casi todo el litoral pacífico.

El problema está intacto

Este año fue aprobada una nueva legislación tributaria para hacerle frente al peor déficit fiscal en la historia del país. Con base en estudios que se remontan quince o veinte años atrás y que culminaron con el Informe de finanzas intergubernamentales en Colombia se introdujo un nuevo régimen para asegurar la elasticidad de los ingresos de los principales departamentos y municipios. No se puede desconocer que esta legislación es útil, sin embargo, en el fondo lo único que se ha hecho ha sido compensarles a los departamentos la reforma de la cuenta especial de cambios. El problema fundamental de la redistribución de funciones y recursos entre los tres niveles de administración territorial está in-

tacto. Por otra parte, en las actuales sesiones ordinarias el Congreso Nacional tendrá que ocuparse de las transferencias del impuesto a las ventas que representaban la única esperanza para los municipios pequeños y medianos pues ahora, con las nuevas proporciones establecidas en la legislación de emergencia, tales municipios resultan gravemente afectados por la adopción del censo de 1973. Se puede afirmar que cuatrocientos municipios que se hallaban en lánguidas condiciones fiscales, ahora tendrán menor participación en el impuesto a las ventas. Es indudable que estas consecuencias no fueron previstas por el gobierno y se requiere una rectificación de la injusticia cometida.

Todo lo expuesto indica la importancia de los problemas de la democracia local y regional y la necesidad de convertir este tema en uno de los puntos centrales del debate político nacional. Cualquier esfuerzo ideológico para interpretar los problemas actuales y futuros de Colombia es útil, sin embargo, el inmenso catálogo de materias de interés público puede crear confusiones y perplejidad para definir donde están los asuntos prioritarios.

Con este Congreso sobre la democracia local y regional el Nuevo Liberalismo quiere subrayar ante el país que lo primero es definir quién tiene el poder y quién debería tenerlo. Los partidarios de la democracia consideramos que la debilidad de los municipios y los departamentos forma parte de la concepción despótica que existe en nuestra sociedad y refleja el atraso político de Colombia. Antes de señalar cuál es la solución de los problemas del país debemos establecer si la solución se logrará con el pueblo o sin él. Si continuará Colombia en manos de minorías decisorias y grupos restringidos que controlan el poder, la riqueza y las oportunidades o si las clases medias y populares lograrán herramientas institucionales para intervenir en el manejo del Estado.

La causa de la descentralización es una bandera esencialmente democrática porque constituye otro camino para luchar contra los privilegios y una condición indispensable para asegurar el desarrollo equilibrado de la Nación y el respeto del carácter propio de cada una

de las regiones. El cambio no llegará fácilmente. El Estado mira con reticencia todo lo que pueda significar la disminución de su poder. Se requiere una toma de conciencia de las regiones y de las comunidades locales para combatir el centralismo. Las reflexiones que haremos aquí en Manizales sobre descentralización y participación; el código de Régimen político y municipal; los planes de desarrollo y los servicios públicos, así como los recursos de los departamentos y municipios deben proporcionarles a todos los dirigentes del Nuevo Liberalismo los conceptos fundamentales para ayudar a despertar la conciencia social en torno de estas materias fundamentales. Volveremos sobre el tema una y mil veces. Este Congreso es el fruto de un cuidadoso esfuerzo de organización y de un trabajo previo que permitió a vastos sectores del Nuevo Liberalismo aportar opiniones y criterios. Ahora necesitamos que el encuentro en Manizales se caracterice por la seriedad de los análisis y las discusiones; por la profundidad de los debates y un auténtico espíritu de trabajo.

Saludo a Manizales

Quiero saludar a los compañeros y compañeras del Nuevo Liberalismo que ostentan

aquí la representación de todas las regiones de Colombia. Deseo agradecerles su esfuerzo al asistir y su voluntad de cooperación con este evento fundamental para el Nuevo Liberalismo. Quiero, en nombre de todos, saludar a Manizales, esta hermosa ciudad fundada varias veces por un pueblo esforzado que ha luchado contra la naturaleza y que generación tras generación ha demostrado su capacidad creativa. Hijos de viejos patriarcas antioqueños, las gentes de Caldas conquistaron para la Nación vastos territorios y le dieron a la economía nacional el café, factor clave de supervivencia de la mayor parte del presente siglo. Los costeños, los llaneros, los santandereanos, los huilenses y tolimeses, los vallecaucanos, los boyacenses y cundinamarqueses, las gentes del Cauca y de Nariño, los que viven en zonas fronterizas, todos los de estirpe antioqueña saludamos a Manizales y aquí, al calor de su hospitalidad y gallardía, nos dedicamos a pensar en la sociedad del futuro, en la nueva Colombia democrática y libre que deseamos construir, en la mejor manera de organizar su administración y en los caminos más adecuados para conseguir que Colombia sea la verdadera patria de todos sus hijos.

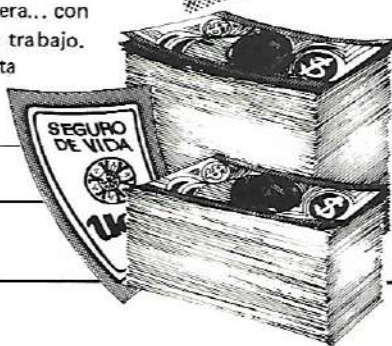
Ahorro con todos los beneficios + Seguro de Vida *Completamente* gratis

Nuestro programa de Captación de Ahorro Social le permite invertir sus ingresos y disfrutar de ellos cuando quiera... con más ventajas:

- Crédito oportuno para capital de trabajo.
- Máximo interés legal.
- Financiación de la cuota inicial de su casa o vehículo.
- Y Seguro de Vida completamente gratis.

25 AÑOS DE EXPERIENCIA
Pioneros de la economía solidaria

Bogotá - Cali - Medellín - Bucaramanga - Barranquilla - Cartagena
Manizales - Ibagué - Pereira - Armenia - Villavicencio



Uconal

UNION COOPERATIVA NACIONAL DE CREDITO

El ahorro con más crédito en Colombia

El Congreso de Manizales

Manizales, septiembre 1983

El Primer Congreso Ideológica del Nuevo Liberalismo para la Democracia Regional y Local adoptó las conclusiones emanadas de este Foro como programa básico para los próximos comicios electorales, en un acto de consulta a las bases, sin precedentes hasta ahora en la política colombiana, y se comprometió a concentrar sus esfuerzos en la búsqueda de una verdadera democracia en los niveles municipal y departamental —entendida ésta como descentralización administrativa y participación política—, como única vía posible para el fortalecimiento de la democracia nacional.

Al Congreso, realizado en Manizales, asistieron 186 delegados y 63 observadores, provenientes de todo el país, entre concejales, diputados, representantes y senadores, quienes trabajaron distribuidos en cuatro comisiones: Planeación y servicios públicos; Financiación del desarrollo local; Participación y Régimen legal de las entidades territoriales. Estas comisiones deliberaron sobre la base de 27 ponencias, presentadas como resultados de un proceso de ocho meses de preparación.

Las conclusiones a que llegó el Congreso Constituirán la base ideológica de la acción política del Nuevo Liberalismo para las elecciones de 1984, en las cuales este Movimiento quiere llevar a consideración de los electores las propuestas que apoyarán en las corporaciones departamentales y municipales quienes sean elegidos por el Nuevo Liberalismo en esa oportunidad.

Una síntesis de las conclusiones del Congreso es:

La elección popular de alcaldes

Se considera necesario implantar la elección popular de alcaldes en todos los municipios del país, reconociendo y respetando la responsabilidad y capacidad del pueblo colombiano para manejar una auténtica democracia y determinar el rumbo de su destino. El N. L., apoyará así la propuesta de elección de alcaldes, acompañada de una reforma al régimen municipal que incluye:

1. Revisión de las atribuciones de los concejos municipales, el alcalde, el personero y el contralor.
2. Creación del poder de censura y la revocatoria del mandato popular por mayoría calificada del Concejo.
3. Establecimiento de la carrera administrativa a nivel municipal y de un sistema de méritos para la provisión de cargos públicos, y el fortalecimiento de la Escuela Superior de Administración Pública.
4. Adopción de las medidas necesarias para garantizar la libertad del sufragio y que eviten la interferencia de la Administración, el

clientelismo, el gamonalismo y el nepotismo en los procesos electorales.

5. Revisión de normas sobre áreas metropolitanas para garantizar los derechos de los municipios pequeños frente a la metrópoli.
6. Desarrollo de programas de información y educación de la comunidad para el uso consciente de sus nuevos derechos.

La Acción Comunal

En cuanto a la acción comunal, único mecanismo de participación de la comunidad existente actualmente, pero que ha sido deformado en sus propósitos y manipulado por intereses partidistas, se propone:

1. La modernización de sus funciones.
2. La creación de un instituto técnico de orden nacional, que coordine las actividades de la acción comunal en todo el país.
3. El fomento a la educación y capacitación de los líderes comunales.
4. La adopción de un estatuto para directivos de acción comunal, que les dé categoría de interlocutores válidos ante las autoridades locales.
5. La implementación, en los concejos municipales, de mecanismos que otorguen medios de trabajo a las organizaciones comunales y permitan la formación de microempresas y otros proyectos rentables.
6. La creación, por Ley, de un Fondo de Acción Comunal que recoja los auxilios parlamentarios destinados a las Juntas de Acción Comunal.

Otras formas de participación

El Congreso consideró también que es necesario comprometer a los ciudadanos, mediante formas institucionalizadas, para que participen en la promoción, administración y

control de centros de servicios sociales asistenciales y recreativos, complementarios a los que presta el Estado.

Políticas de inversión

El Nuevo Liberalismo considera que es necesario reorientar las políticas de inversión y el gasto público aplicadas por las tres últimas administraciones, en donde los servicios públicos y sociales, nutrición, vivienda, acueductos y alcantarillados, educación y salud, han perdido importancia dentro de los presupuestos de inversión nacional.

Participación en las decisiones y planeación

En lo referente a la planeación:

1. El Gobierno debe asumir con urgencia un plan nacional de equipamiento de servicios de agua potable y alcantarillado y de servicios sociales, fundamentales, tales como nutrición, vivienda, educación y salud, que trascienda a todos los municipios y a los pequeños núcleos urbanos.
2. Para lograr una distribución racional de los servicios, debe invertirse la metodología del proceso de planeación, teniendo en cuenta las expectativas y necesidades regionales y locales. Esto significa que en la elaboración y formulación de los planes de desarrollo económico y social, debe primar el criterio de agregación partiendo de la base local y ascendiendo gradualmente hasta el nivel nacional.
3. Se deben fortalecer las Juntas de Planeación, con una composición que otorgue una mayor participación a grupos de representantes de la comunidad.
4. Desarrollar las herramientas legales que permitan a las administraciones municipales ejercer un control efectivo sobre el uso del suelo para que la propiedad privada cumpla realmente una función social y se garantice un crecimiento ordenado de las áreas urbanas.

5. Dar prioridad en los planes locales a la protección del medio ambiente.

6. Consagrar una causal de nulidad para que los ciudadanos puedan demandar actos administrativos contrarios al plan y aquellos que no incluyan las partidas presupuestales necesarias para su ejecución.

Control del Gasto Público

El problema real del desarrollo económico es más la ejecución del plan que su enunciación. El presupuesto debe ser un instrumento mediante el cual se ejecuten los objetivos del plan.

El Gasto Público debe ejecutarse, en cumplimiento de un orden de prioridades. Una estrategia semejante considerará:

1. La adopción del presupuesto por programas, la sustitución del sistema de competencia por el de caja, y del criterio simplemente incrementalista en la programación.
2. El mantenimiento del registro actualizado de las actividades financieras y el establecimiento de un sistema contable separando claramente los servicios a cargo de cada entidad del Estado.
3. La unificación de los códigos fiscales, la simplificación de su aplicación y la eliminación del control previo de las contralorías.
4. La creación de un organismo especial de auditaje de impuestos, dependiente de la Presidencia de la República, con representación en todos los organismos territoriales.
5. La tecnificación de los procedimientos de recaudo y ejecución del gasto mediante su automatización.
6. Designación del Tesorero por el alcalde y no por el Concejo, para que pueda responder del manejo de los recursos municipales en la ejecución del plan de desarrollo.

Derechos y obligaciones de los municipios

1. Es indispensable el establecimiento de los mecanismos legales que hagan obligatoria la elaboración de planes de desarrollo municipales.
2. La categorización de los municipios incluyendo como indicadores además de la población, recursos fiscales e importancia económica, el grado de desarrollo económico y la situación geográfica y política de éstos.
3. La definición de los servicios a cargo del municipio y de claros sistemas para su financiación.

Más recursos para los municipios

En cuanto a las fuentes de financiación se requiere:

1. Transformar la distribución del presupuesto del Estado entre la Nación, el departamento y el municipio, fijándose como meta el manejo de un porcentaje no inferior al 25 por ciento del presupuesto total, por parte de los municipios.
2. Reestructurar el sistema de impuestos municipales, especialmente en lo concerniente a industria y comercio y predial, por constituir las principales fuentes de financiamiento. En lo referente a industria y comercio, establecer reglas claras para evitar la doble tributación, defender al contribuyente y asegurar una administración clara y eficiente del tributo y estudiar mecanismos que permitan a los municipios utilizar exenciones que incentiven la industria local. En cuanto al predial, reactualizar rápidamente el catastro municipal dotando para ello al Instituto Agustín Codazzi de los instrumentos administrativos y financieros necesarios y promover la Asociación de Municipios prevista en la Ley 14 de 1983.
3. Eliminar impuestos que no tengan mayor significación pero representan un alto costo por recaudo.

4. Revisar el concepto y el sistema de valoración, impulsando la participación de la comunidad en la definición de los proyectos que utilizarían este sistema de financiación y a través de planes quinquenales de inversión que consulten la capacidad de pago de la población.

5. Conservar el régimen de transferencia de la Nación a los departamentos y revisar la reglamentación actual del sistema de situado fiscal. La asignación de recursos se hará sobre la base de exigencia de contrapartidas por parte de los propios municipios con el fin de evitar la llamada "pereza fiscal" y lograr un mayor equilibrio.

6. Ante la imposibilidad que tiene la gran mayoría de los municipios para financiar mediante alzas de tarifas o una mayor tributación los servicios que deben prestar a la ciudadanía, a pesar de las reformas introducidas por la Ley 14 de 1983, se recomienda la creación de un Fondo Nacional para la financiación de los servicios públicos que facilite los recursos para la mayoría de los municipios.

7. En cuanto al régimen tarifario de los servicios públicos, se propone adoptar los criterios presentados en el proyecto de Ley No. 100 de 1982 que habla de la financiación de la inversión en estos servicios con recursos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios.

Fortalecimiento del papel del Gobernador

Es necesario desarrollar las normas que permitan establecer mecanismos reales para que

los gobernadores dirijan y controlen la acción de las entidades nacionales dentro de su territorio.

Las corporaciones regionales de desarrollo Vs. los departamentos

1. Es indispensable la revisión de las atribuciones de las corporaciones regionales de desarrollo a fin de fortalecer las competencias de las entidades departamentales. Deben revisarse igualmente las normas para Asociaciones de Municipios y áreas metropolitanas.

2. Desarrollar la figura de las Juntas Administradoras Locales, con suficiente participación de las comunidades en la administración de servicios en áreas pequeñas.

3. Introducir las Asociaciones Departamentales para atender servicios o resolver problemas en territorios comunes.

Al rescate de los Territorios Nacionales

Es de vital importancia dar instrumentos e incentivos administrativos a los territorios nacionales para que vayan adquiriendo progresivamente la autonomía en el manejo de sus propios asuntos, ya que DAINCO no cumple el objetivo de promover el desarrollo y debe fortalecerse o trasladar sus funciones a otro organismo.

Comisión 1a.: Planeación y servicios públicos

1. El propósito de toda política para la democracia local y regional será garantizar niveles básicos de calidad de vida para los colombianos cualquiera que sea el estado social ó la unidad territorial donde se encuentren.

Consideramos que es necesario reorientar las políticas de inversión y el gasto público aplicadas por las tres últimas administraciones en donde los servicios públicos y sociales, nutrición y vivienda, acueductos y alcantarilla-

dos, educación y salud, han perdido participación dentro de los presupuestos de inversión nacional. En consecuencia el Nuevo Liberalismo decide defender una política de inversión pública orientada a dar prioridad a los servicios anteriores y especialmente se traza como tarea conseguir que el gobierno asuma con urgencia la elaboración y ejecución de un plan nacional de equipamiento de servicios de agua potable y alcantarillado con énfasis particular en los pequeños núcleos urbanos y áreas dispersas.

Jerarquización de los municipios

Siendo los municipios entidades territoriales directamente afectadas por la mala calidad de los servicios públicos y por las limitaciones financieras para su planeación, ampliación y mantenimiento, consideramos necesario se reglamente una jerarquización de municipios teniendo en cuenta su población recursos fiscales e importancia económica.

Redistribución de los recursos

Consideramos que reformas como la ley 14 de 1983 que busca fortalecer los fiscos departamentales y municipales con el ánimo de que las regiones asuman el liderazgo en la solución de sus propias necesidades son una respuesta restringida, pues solo habrá un 10 por ciento de los municipios que puedan recurrir a sus propias fuentes de financiamiento mediante mayor tributación o alzas de tarifas. Por tal razón consideramos que para financiar la dotación de los servicios básicos se hace necesaria la creación de un fondo nacional para la financiación de los servicios públicos que falicite los recursos para el 90 por ciento de los municipios restantes. En este sentido observamos con inquietud que el gobierno haya abandonado la idea de convertir el banco del Estado en un banco de desarrollo general y servicios públicos.

Planeación participante

Entendida la planeación como un instrumento de gobierno para el desarrollo de la comunidad local (urbana, rural) con gran in-

cidencia sobre el medio social, económico y administrativo, el organismo de planeación es el más importante apoyo para el desempeño de las funciones globales del concejo y la administración.

Planteamos la necesidad de fortalecer las juntas de planeación y su papel de asesores de la administración municipal al igual que la responsabilidad por parte de los voceros del Nuevo Liberalismo para que dichas juntas sean conformadas en los municipios en los cuales aun no existen. En cuanto a su composición, respondiendo a los criterios de la democracia local, deberá disminuirse en ellas la participación de funcionarios del ejecutivo y aumentar las de los grupos representativos de la comunidad. Igualmente recomendamos impulsar la aplicación de las normas constitucionales contenidas en los artículos 196 y 198 sobre juntas administradoras locales y asociación de municipios.

El Nuevo Liberalismo considera prioritario crear las herramientas legales que permitan a las administraciones locales ejercer un control efectivo sobre el uso y la propiedad del suelo, con el fin de garantizar el crecimiento armónico de las áreas urbanas y evitar la especulación. Así mismo recomendamos dar la mayor importancia a las iniciativas sobre protección del medio ambiente, y la concientización de la comunidad y la aplicación de la legislación vigente sobre conservación de los recursos naturales. Ellos deben ser banderas nuestras con el fin de garantizar la mejor calidad de vida a que tenemos derecho todos los colombianos.

Áreas metropolitanas

Para garantizar la dotación de servicios públicos en áreas donde existan un núcleo urbano central y áreas urbanas adyacentes, o sea donde se ha presentado el fenómeno de la conurbación, es necesario procurar la creación de áreas metropolitanas, elaborando estudios de justificación y un plan posterior de integración metropolitana.

Documento de Bogotá

Un documento presentado por la delegación de Bogotá y cuya síntesis presentamos a continuación, fue adoptado como conclusión integralmente por la Comisión Primera.

La ponencia "Democracia Local para la Democracia Social" presentada por la delegación de Bogotá, señala como propósito de una política de desarrollo de la Democracia Local la búsqueda de la igualdad de derechos y oportunidades para todos los colombianos, los cuales se lograrán en la medida en que se garanticen niveles básicos de calidad de vida para cada colombiano, cualquiera que sea su estrato social o la unidad territorial en donde se encuentre.

Plantea la ponencia que para llegar a este objetivo el Estado deberá adoptar políticas definidas en una triple perspectiva:

A — Asignación del gasto público en función de las prioridades para una mejor calidad de la vida. A su vez, se requiere la adopción de un plan nacional de equipamiento básico, coherente con el inventario de carencias por cada unidad territorial. Como componentes fundamentales de la calidad de la vida, deberían tomarse la vivienda, la nutrición, la educación y la salud.

B — Redistribución de los recursos públicos entre las unidades territoriales a través de los servicios públicos. La política de autofinanciamiento o recursos propios municipales para la dotación de sus servicios públicos y obras básicas aplicada por los tres últimos gobiernos, no es aplicable, a corto plazo, por los municipios pobres. Se requiere diseñar e incorporar al Plan Nacional de Desarrollo un plan de equipamiento básico de servicios y obras, para la totalidad de los municipios con énfasis en las regiones más pobres. Este programa debe ser aparejado con la creación y desarrollo de un Fondo Financiero Nacional de Servicios. Fondos que a su vez deberán ser administrados por Fondos Regionales de Servicios, con la asesoría técnica y el control de Planeación Nacional.

C — La participación de las comunidades locales es esencia de una planeación democrática. Debemos por tanto impulsar la crea-

ción de las juntas municipales de Planeación previstas ya por la ley. Estos organismos son básicos para la elaboración de planes y programas a partir de las propias localidades. Serán los municipios con participación de los Concejos los que hagan sus planes. Las Juntas de Planeación Municipal las ejecutoras y el Concejo y las asociaciones de usuarios sus fiscalizadores. Las asociaciones de usuarios de servicios públicos y sociales deberán constituirse, institucionalmente, en todo el país, municipio por municipio.

D Sobre el Magisterio — Solicitar al Gobierno Nacional, la expedición de un Decreto Reglamentario sobre las prestaciones sociales del Magisterio, acorde con la Ley de nacionalización de la Educación Pública, que permita aclarar la actual situación, que compromete arbitrariamente las finanzas de los Departamentos y de los Municipios.

Proposición No. 3

Sobre las Cajas de Previsión Social y el Instituto de los Seguros Sociales

Consideramos que el desarrollo en Colombia de la Democracia Participativa requiere del cumplimiento por parte del Estado de los servicios sociales hacia la comunidad. Por ello se recomienda:

A La Creación en el Nuevo Liberalismo de una comisión de Seguridad Social permanente, cuyas actividades se centren en el desarrollo e institucionalización de normas que hoy regulan la Seguridad Social.

B Preferencialmente recomienda:

a) A los concejales, atención prioritaria de.

1. La reestructura financiera de la Caja de Previsión Social del Distrito Especial de Bogotá, mediante acuerdos que además permitan el desarrollo cooperativo, según lo ordenado en los Estatutos de la Caja.

2. Se sugiere además, la elaboración de acuerdos que autoricen la refinanciación de la Caja. Refinanciación de carácter urgente para

mejorar los servicios y pagar las deudas pendientes, que la han colocado en estado crítico.

c) De las Cámaras Legislativas:

1. Se recomienda a los parlamentarios del Nuevo Liberalismo, el análisis y apoyo a las

aspiraciones pensionales. Aspiraciones que se contemplan en los anteproyectos de Ley elaborados con este propósito.

2. También se solicita al Congreso Nacional, la tramitación de la Ley sobre unificación del Sistema de Previsión Social.

Comisión 2a.: Las finanzas departamentales y municipales

Dentro del marco de una estrategia orientada a la racionalización de las finanzas departamentales y municipales, conviene reafirmar, en primer término, las funciones de éstos entes administrativos en materia de servicios estatales. En el caso de los primeros, conviene restablecer claramente sus funciones en materia de administración de la educación y la salud, revirtiendo el proceso de nacionalización que se ha dado en ambos casos. Conviene retornar, así mismo, al principio de que los departamentos deben desempeñar una función importante en materia de vías de comunicación, particularmente de su mantenimiento, pero quizás también de su construcción. De igual manera, es necesario hacer efectivo el principio según el cual los departamentos son entidades de planeación regional que desempeñan una función de tutela municipal, en particular en el desarrollo de los servicios públicos de los municipios pequeños.

Para que sea posible un proceso de delineamiento claro entre las funciones nacionales, departamentales y municipales conviene diferenciar aquellas actividades que por razones económicas —“economías de escala”— o legales deban recaer en la nación, de aquellas donde no existe motivo alguno para la centralización.

De otra parte, es necesario robustecer con un buen sistema tributario a los departamentos y municipios. Con tal propósito, actuar en diferentes frentes parece ser lo más indicado para que sirva como el inicio de una nueva

etapa en materia de tributación sub-nacional. Específicamente conviene vigilar el comportamiento del impuesto de rodamiento para garantizar que efectivamente se convierta en un ingreso elástico para los departamentos; contribuir al diseño de las nuevas normas catastrales y asesorar a los municipios más pequeños en la organización de las normas sobre los impuestos predial y de industria y comercio. También se debe elaborar un proyecto de reforma a la contribución de valorización, de manera que permita captar para el Estado el mayor valor de la propiedad raíz. Y, suprimir todos aquellos tributos que tienen solamente implicaciones históricas.

En relación con el régimen de transferencias, es particularmente urgente proceder a rediseñar el situado fiscal; además, es necesario poner en práctica mecanismos que garanticen que el sistema de transferencias no siga promoviendo ni la desidia tributaria ni la irresponsabilidad administrativa de las entidades consideradas. Por último, en la medida en que la nación mantenga la función de financiamiento y se descentralicen las funciones administrativas en el caso de diversos servicios públicos, será necesario establecer reglas claras que permitan una distribución regional equitativa de los fondos correspondientes.

Presupuesto y gasto público

En un sentido estricto, el problema del desarrollo estriba más en la ejecución de los planes que en su formulación o enunciación. Por ello el presupuesto debería ser un instrumento de acción del desarrollo y en el deberían plas-

marse los objetivos del plan. Aunque no es la única vía para influenciar la actividad económica, y por lo tanto, para promover el desarrollo, de todas maneras es el mecanismo más importante de la política económica, ya que el gasto público y los impuestos simultáneamente expresan prioridades dentro del sector público e inciden en la marcha y dirección de la actividad económica dentro de la esfera privada.

Sobre la base de traducir en los presupuestos la estrategia de desarrollo, se debería adoptar un plan que se guíe por los siguientes elementos básicos:

1. La adopción efectiva del presupuesto por programas; la sustitución del sistema de presupuesto de competencia por el de caja, y evitar el criterio puramente incrementalista de la programación.

2. Revisar el concepto de equilibrio formal definido en la legislación vigente y eliminar el carácter residual que tiene la inversión.

3. Separar claramente los servicios objeto de la financiación del estado entre nación, departamento y municipio en función de la competencia de cada unidad administrativa y establecer un sistema contable y estadístico que permita fácilmente consolidar el sector público.

4. Lograr la más amplia coordinación presupuestal entre los distintos niveles de la administración, incluidos los establecimientos públicos descentralizados. Adicionalmente, unificar los códigos fiscales, simplificar su aplicación y eliminar el control previo de las contralorías.

5. Crear un organismo especial de auditaje de impuestos, en lo posible dependiente de la presidencia, con representación e ingerencia en los departamentos y municipios.

6. Tecnificar los procedimientos de recaudo y los de ejecución del gasto mediante su automatización.

7. Propender porque la designación del tesorero sea potestad del alcalde y no del Concejo, para que pueda responder del manejo de los recursos municipales en la ejecución del plan de desarrollo.

Tarifas de servicios públicos

Como principio general se postula la autonomía regional y particularmente municipal en la determinación de tarifas de servicios públicos en su territorio. Salvo consideraciones de carácter nacional indispensables en las tarifas de servicios públicos de energía eléctrica por la existencia de un sistema interconectado resulta conveniente que las entidades territoriales asuman la simultánea responsabilidad de establecer los límites de las tarifas de servicios públicos y de la estrategia de financiamiento de la expansión de los servicios. No parece razonable que exista una Junta Nacional de Tarifas, entidad muchas veces alejada de la problemática local quien deba ser la encargada de la determinación de las tarifas de servicios públicos. Esta figura ha existido por la creencia de que las entidades territoriales carecen de la capacidad técnica para establecer automáticamente sus tarifas. Sin embargo, las grandes ciudades claramente están en condiciones de poder tomar decisiones sobre los niveles más apropiados de tarifas de servicios públicos. Podría pensarse que se preservará la existencia de una Junta Nacional de Tarifas para asesorar y vigilar la determinación en los municipios con una capacidad técnica menos elaborada y para conseguir criterios unificados en materia de tarifas de energía eléctrica.

En lo que se refiere a la estructura tarifaria deberán utilizarse criterios distributivos y de racionalidad económica, de tal manera que las tarifas medias sean lo más cercanas posibles al costo marginal de prestación y expansión del servicio, mientras que se abra un espectro de tarifas según niveles de ingreso de las familias. La determinación de las tarifas y las consideraciones distributivas deben realizarse por las entidades territoriales considerando simultáneamente todos los servicios públicos de las unidades familiares y no aisladamente cada uno de ellos.

En cuanto al financiamiento de la expansión de los servicios públicos debe estar incluido parcialmente en el monto total de la tarifa como en efecto lo está si cobraren los costos marginales como se plantea arriba. La autonomía territorial y en la determinación de las tarifas permitiría trasladarle a los usuarios las eficiencias obtenidas por las empresas, salvo

en el caso del servicio de energía en el que como ya se mencionó resulta indispensable introducir consideraciones de carácter nacional. En cuanto al financiamiento de las empresas de servicios públicos resulta convenient-

te la existencia de entidades financiadoras del orden nacional que mediante empréstitos blandos puedan contribuir al financiamiento de la expansión de los sistemas de servicios públicos territoriales.

Comisión 3a.: La democracia regional y municipal

I — El Estado y la Democracia Local

Desde un punto de vista histórico, los Estados nacionales modernos son el fruto de un proceso de centralización del poder político: constitución de un poder central fuerte, capaz de controlar todas las periferias. En estos amplios marcos geográficos, sociales y culturales, la democracia sólo puede ser indirecta, de delegación y representación, lo cual aleja al ciudadano de los centros de decisión, y les resta la posibilidad de influir directamente en los organismos rectores de la vida social de la comunidad. La estructura centralizada de la administración estatal, y la imposibilidad de participación directa de los ciudadanos eliminan los requisitos necesarios para el ejercicio de la democracia local.

La democracia local implica dos elementos esenciales: descentralización administrativa y participación política. Si falta uno de ellos, no puede haber democracia. Así, la democracia local puede entenderse como una sub-estructura política y administrativa donde los gobernantes locales no sólo son elegidos popularmente, sino que cumplen funciones significativas para los ciudadanos que los eligen.

Se requiere, pues, en primer lugar, una estructura administrativa adecuada. En la actualidad, esta estructura no existe y el Estado tampoco alcanza a ejercer la función de subsidiaridad que se ha atribuido. La deficiente administración del Estado, su ausencia, su indolencia o su impotencia son la consecuencia de un régimen municipal obsoleto. Las regiones no pueden ocuparse de sus problemas porque sus competencias son muy limitadas, sus cuadros administrativos son incapaces y los puestos en las administraciones locales no

son atribuidos con criterios de idoneidad y eficacia, sino como pago de servicios y reconocimiento de lealtades políticas clientelistas. El Estado tampoco se ocupa de las regiones por falta de recursos, de mecanismos eficientes o, no pocas veces, por motivos políticos y partidistas.

Es verdad que el centralismo en muchos casos es más formal e institucional que real. Entre el Estado Central y las regiones existen canales informales de "descentralización", creados para beneficiar y fortalecer los poderes locales clientelistas. Así mismo, los líderes políticos regionales son los menos interesados en la descentralización, pues esta puede atentar contra los mecanismos tradicionales de control local en los feudos donde ellos tienen su respaldo político. Democratizar es luchar por la supresión de estos canales informales y arbitrarios de ejercicio del poder.

Para democratizar el Estado, hay que comenzar, pues, por democratizar la vida política local y su administración. Pero, no es posible concebir un tipo realista y adecuado de administración local, sin tener claridad sobre cuáles servicios son susceptibles de ser administrados con eficacia en el nivel local. Es necesaria una reforma total que aplique correctamente el principio de subsidiaridad (que la nación haga sólo lo que no puede hacer la región, y ésta lo que no puede hacer la comunidad local) donde el poder decisorio se deje a la instancia que le pertenezca y sea elegido por el pueblo.

Democratizar es descentralizar, y descentralizar es reconocer que Colombia es un país de regiones, con características geográficas, económicas, culturales y étnicas muy diferen-

tes. Hay que darle a las regiones la posibilidad de que busquen su propia autenticidad y de que fomenten sus propios valores.

La Constitución de 1886 centralizó el Estado, en detrimento de la vida política regional y local. Una buena forma de celebrar el centenario sería luchando por la descentralización y el fortalecimiento de la democracia local.

Pero, democracia local es también, y principalmente, participación. La acción política, sobre la base de una participación permanente, es la herramienta fundamental para construir el espacio político democrático. Pero esta participación no puede ser anárquica e incontrolada porque podría poner en peligro el sistema mismo. Hay que ir creando las bases de realización, a través de una participación política que obedezca a un claro proyecto político democrático, acorde con las realidades y posibilidades materiales de una sociedad concreta como la colombiana. En consecuencia, no es posible definir una adecuada participación política, con sus formas y contenido, sin que paralelamente se diseñe un proyecto político que la oriente; y no se puede diseñar un proyecto político viable, sin que se conozcan y comprendan las realidades y posibilidades políticas de una sociedad.

Ahora bien, una democracia de plena participación en el nivel nacional es quizás una utopía, por lo menos en el momento actual. Por el contrario, el nivel local es el marco privilegiado para poner en práctica nuevas formas de democracia directa, de participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses de la comunidad, de control de los actos de sus gobernantes, y de comunicación directa y permanente entre mandantes y mandatarios. Democratizar es acercar la comunidad a los centros de decisión por medio de la consulta, la cogestión y la codecisión; es hacer que el pueblo desarrolle su capacidad de análisis y su conciencia crítica.

La comunidad puede ejercer, en el marco local, tres tipos específicos de participación:

1) La **participación-información**, que consiste en la transmisión, por parte del ciudadano común, de informes sobre los problemas que surgen en la prestación de un servicio público, las nuevas necesidades, etc. Esto supone

en la administración local el establecimiento de órganos-receptores de esta información, muy sensibles, capaces de procesarla, y un amplio conocimiento de la población sobre cuáles son dichos órganos y cómo entrar en contacto con ellos.

2) La **participación-vigilancia**, semejante a la anterior pero relacionada con los mensajes que puede transmitir el ciudadano acerca de la conducta de los funcionarios públicos, los casos de corrupción y abuso, las transgresiones a la ley que pasan desapercibidas, las fallas por derroche y otras formas de ineficiencia, etc. Es, por supuesto, una participación que requiere la existencia previa de órganos receptores parecidos a los anteriores. En el fondo, el ejercicio eficaz de esta participación-vigilancia exige, entre otras cosas, una modernización, profesionalización y mayor independencia de los órganos tradicionales de fiscalización.

3) La **participación-cogestión**, es la más compleja y, por lo tanto, la más difícil de realizar, pues requiere un alto grado de cultura cívica y de interés por la vida de la comunidad. No basta con informar y con vigilar; deben establecerse mecanismos de codecisión, de presentación de exigencias, de sugerencias, tanto más eficaces cuanto vayan sostenidas por un adecuado respaldo político de base.

Para que estas formas de participación sean viables, se requieren dos elementos esenciales: derecho a la información y deber de informar, por una parte, y organización social y política, por la otra.

Se necesita, en primer lugar, un desarrollo sustancial del derecho a la información; el derecho de acceso a los documentos oficiales, el derecho de libre expresión de las ideas, y la obligación del Estado, tanto a nivel nacional como local, de difundir la información que posee, con oportunidad y precisión.

En segundo lugar, sin organización social y política de la comunidad no puede haber participación constructiva. Aquí se sitúa, aunque no exclusivamente, el papel de los partidos políticos.

II — Los partidos políticos y la democracia local

El Estado es lo que son los partidos políticos. Sin partidos democráticos no hay Estado democrático. Sin organizaciones que permitan, estimulen y capaciten para la participación política en sus diversas formas, no hay democracia local. Si los partidos no tienen una organización democrática que descienda hasta las primeras células de la organización político-administrativa del Estado, este tampoco podrá ser un Estado democrático.

La democracia no se construye por decreto; se vive, se ejerce. Para que los partidos puedan contribuir a la vida de la democracia local, tienen que convertirse en medios y canales de participación, que permitan al ciudadano la información, la vigilancia y la coestión.

Mientras los partidos tradicionales subsistan mediante un sistema de lealtades personales, de clientes y de intermediación política, y gracias al control de la burocracia estatal, el Estado seguirá siendo un Estado burocrático (en el sentido peyorativo de la palabra) y un Estado clientelista. Por esto, los partidos tradicionales no tienen ningún interés en abordar el tema de la democracia local; sería atentar contra los mecanismos que el sistema les garantiza para conservar su respaldo político.

Democracia local es, por el contrario, creación, organización y formación política de una militancia local consciente, activa y responsable. Los militantes son los agentes y los divulgadores del partido. Sin una militancia capacitada no puede construirse un proyecto político. Por lo tanto, los partidos políticos democráticos deben preocuparse por elevar el grado de cultura cívica de sus adherentes y, por qué no, de toda la comunidad.

Pero los partidos políticos, al menos los que tienen representación, no están sólo en el umbral del sistema para exigir y presionar desde afuera; también forman parte del sistema de toma de decisiones. Los líderes locales integran, por lo general, las asambleas electivas locales y los cuadros de la administración al mismo nivel. Si esos cuadros no están suficientemente formados y capacitados, las instituciones no podrán funcionar. La ingerencia del

gobierno central en los asuntos locales puede ser la consecuencia de la incapacidad de las comunidades locales para manejar sus asuntos propios.

Tampoco hay que esperar que el Estado, en su nivel local de organización, informe, cree mecanismos de vigilancia y de coestión o consulte. Para que el partido sea un canal de participación, los miembros que están más relacionados con los centros de decisión, en las asambleas electivas, tienen que fomentar esa participación: informando sobre su acción y siendo receptores de las inquietudes, vigilando y siendo vigilados, consultando y teniendo en cuenta las inquietudes y las necesidades sentidas por la comunidad que representan.

III — La democracia local y la próxima campaña electoral

Las elecciones intermedias, en Colombia, son de carácter estrictamente local, sin negar las repercusiones que pueden tener para el gobierno y para los partidos o grupos políticos a nivel nacional.

La débil movilización o resonancia de estas elecciones se debe tanto a la poca importancia que se le atribuye a las Asambleas y a los Concejos (se piensa que son corporaciones de segundo orden para personalidades de segundo orden) como a la pobreza del debate electoral.

Sin embargo, estas elecciones son un momento privilegiado para informar y concientizar a la opinión acerca de los problemas de la vida social, política y administrativa regional y local; en otras palabras, para que el partido facilite la participación política, estimule la conciencia crítica y promueva el ejercicio de la democracia local. Pero, hoy por hoy, las elecciones de mitaca no mobilizan ni recursos ni ideas. Se contentan con movilizar a los electores que tienen un fuerte apego al partido, y este apego no es, en buena parte del electorado muestra de madurez y libertad política. Obedece, en la mayoría de los casos, a un sistema de lealtades de índole personal; los líderes políticos regionales recogen sus clientelas.

Comisión 4a.: Régimen legal de las entidades territoriales

I — Reformas comunes a los ordenes departamental y municipal

a. La prestación de servicios

Se hace necesario desarrollar en forma clara y sistemática el artículo 182 de la Constitución Nacional, el cual establece que la ley debe determinar los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de los mismos.

Esta distribución de los servicios deberá hacerse, lógicamente, dentro del marco general de la Planeación para el desarrollo y en concordancia con la categorización de municipios y con las consecuentes facultades impositivas que se otorguen a esas diferentes categorías.

Para lograr una distribución racional de los servicios, debe invertirse la metodología del proceso de planeación, teniendo en cuenta las expectativas y necesidades regionales y locales. Esto significa que en la elaboración y formulación de los planes de desarrollo económico y social, debe primar el criterio de agregación partiendo de la base local y ascendiendo gradualmente hasta el nivel nacional donde se conjugarán las políticas y los recursos disponibles con las necesidades básicas comunitarias, estableciéndose de este modo una auténtica planeación participativa y concertada.

Además, se hace necesario crear efectivos mecanismos de participación ciudadana en la formulación, preparación, adopción y ejecución del plan integral de desarrollo municipal para lo cual se debe crear la Junta de Planeación municipal, conformada por el alcalde, concejales y representantes directos de los diferentes grupos comunitarios, tales como las juntas de acción comunal, las organizaciones gremiales y los sindicatos, etc.

Por otra parte, debe consagrarse una causal especial de nulidad para que los ciudadanos puedan demandar cualquier acto administrati-

vo contrario al plan de desarrollo municipal y en especial aquellos que no incluyan las partidas presupuestales necesarias para la ejecución de los programas o planes previstos.

Finalmente, debemos decir que el proceso de distribución de los servicios públicos entre los diversos niveles permitiría eventualmente suprimir algunos institutos descentralizados que hoy tienen la responsabilidad de prestar servicios que pasarían a los órdenes departamental o municipal.

b. La despolitización de la burocracia:

Se hace necesario adoptar un régimen efectivo de carrera administrativa y su aplicación en los departamentos y municipios. Lógicamente, como en todo sistema de carrera, deberán excluirse ciertos cargos directivos y tenerse en cuenta la categorización de municipios, para evitar que una carrera demasiado estricta deje sin poder de iniciativa a los responsables de la administración.

Será necesario también, fortalecer la Escuela Superior de Administración Pública a fin de que pueda prestar mayor atención a la formación de los funcionarios locales, a la asesoría de las entidades territoriales y a la información y seguimiento de las propuestas y experiencias locales.

c. Tecnificación del control Fiscal:

Es necesario, tecnificar la función fiscalizadora a nivel departamental y municipal, aunque este proceso depende, en buena parte, de la tecnificación del control fiscal a nivel nacional. Es conveniente, por lo tanto, combinar el origen político de la designación del contralor con los requerimientos técnicos que deben tenerse en cuenta para el ejercicio de la función fiscalizadora.

II. Reformas al régimen departamental

a. El gobernador como coordinador de las actividades nacionales.

Para lograr el desarrollo coherente de la comunidad departamental se hace necesario fortalecer el poder del Gobernador en las funciones que se le han otorgado como coordinador de las actividades nacionales dentro del marco departamental. En efecto, tradicionalmente las funciones nacionales se han ejercido en los departamentos por parte de unidades regionales de las entidades de la nación, las cuales actúan bajo dependencia directa de los jefes centrales, sin criterio de coordinación. Vale la pena anotar que los gobiernos anteriores expidieron normas tendientes al logro de este objetivo, pero ellas no han tenido aplicación efectiva.

Se hace necesario, pues, revisar las normas mencionadas, a fin de crear mecanismos prácticos que hagan viable la aspiración de que la acción de las diversas entidades nacionales se lleve a cabo en el departamento en forma planificada y coherente y de que exista una verdadera política de descentralización.

b. Las Asociaciones de Departamentos y las Corporaciones Regionales de Desarrollo

A este respecto, se recomienda institucionalizar las asociaciones de departamentos, y revisar el régimen de las corporaciones regionales de desarrollo a fin de fortalecer las competencias de las entidades departamentales.

c. Revisión del Régimen de las Intendencias y Comisarías.

El Nuevo Liberalismo considera fundamental fortalecer y hacer primar en DAINCO el objetivo de promover el desarrollo de los territorios nacionales sobre las funciones de simple control administrativo, para lo cual es necesario reestructurar y fortalecer económicamente esa institución o confiarle esas funciones a otros organismos que puedan desarrollarlas con mayor vigor. Consideramos que es el momento de comenzar a darle instrumentos a los territorios nacionales para que ellos mismos vayan adquiriendo progresivamente la autonomía en el manejo de sus propios asuntos.

III. Reformas al régimen municipal

a. La Categorización de municipios

La realidad muestra diversos grados de desarrollo en los municipios, a los cuales deben corresponder distintos instrumentos para el ejercicio de su gestión. De tal manera que se hace necesario institucionalizar unas categorías de municipios que permitan establecer claramente diversos regímenes para cada una de ellas, con mayor autonomía de los municipios más grandes frente a los departamentos. De acuerdo con diversos estudios realizados hasta el momento, parece imponerse la idea de identificar tres categorías de municipios, correspondientes a los que pueden denominarse **grandes ciudades**, **ciudades intermedias** y **municipios pequeños**.

Según lo expresado por la norma constitucional, los indicadores que deben servir de base para la categorización son la **población**, los **recursos fiscales** y la **importancia económica de cada municipio**. Podría también pensarse en establecer como indicador el grado de desarrollo económico y la situación geográfica y política del municipio, como sería el caso de los municipios fronterizos, los que constituyen polos de desarrollo y los que presentan situaciones especiales de orden público. En cuanto al procedimiento para ubicar cada municipio en la categoría que le corresponde, la ley establecerá las normas y criterios generales, para que cada asamblea departamental proceda a ubicar los municipios de su departamento, siguiendo los criterios legales.

Esta categorización de los municipios tendría diversas consecuencias, entre las cuales queremos destacar las relacionadas con los siguientes aspectos:

1. La adscripción de los servicios públicos ya que de acuerdo con la distribución de los servicios en los diferentes órdenes administrativos, las grandes ciudades tendrían más servicios a su cargo que las ciudades intermedias y los municipios pequeños.

2. La capacidad fiscal: Para atender sus mayores responsabilidades, las grandes ciudades requieren competencias fiscales más amplias, que permitan arbitrar mayores recursos.

3. En materia de transferencias: Ya que en aras de una justicia redistributiva en beneficio de los municipios más débiles, se requiere una mayor participación del estado y los departamentos.

4. El régimen urbano: Pues es evidente que las grandes ciudades y las ciudades intermedias presentan requerimientos especiales en materia de planeación urbana.

5. La Organización Administrativa: Pues deben establecerse diversos modelos de organización, según la categoría de municipios, como la posibilidad de crear entidades descentralizadas, la obligación de tener su propia oficina de planeación, el número y naturaleza de las secretarías, requisitos para ejercer los cargos, etc.

b. La Elección Popular de Alcaldes

El tema de la elección popular de alcaldes ha venido siendo lanzado en el país desde hace varios años. El Nuevo Liberalismo ha venido debatiendo esta idea para analizar todos sus aspectos, entre los cuales sobresale el de la mayor participación ciudadana en la escogencia de sus gobernantes, lo cual constituye, sin duda, un factor de fortalecimiento de la democracia.

Entendida la elección de alcaldes como parte de todo un proceso de fortalecimiento de los municipios, el Nuevo Liberalismo considera procedente apoyar esta idea acompañada de una reforma integral del régimen municipal, que podría incluir lo siguiente:

1. La aprobación e implementación seria y garantizada del sistema de méritos para la provisión de cargos públicos a nivel departamental y municipal y la institucionalización de la carrera administrativa, como mecanismo operativo de tal sistema de mérito.

2. El fortalecimiento financiero local y la reglamentación adecuada de los instrumentos orientados a tal fin, con el propósito de impedir mayores desequilibrios territoriales.

3. La categorización de municipios y el estudio serio de sus implicaciones, tales como la posibilidad de instituir regímenes diferencia-

dos de administración, gestión y prestación de servicios públicos y establecimiento de requisitos diferenciados para acceder a los cargos públicos de representación, entre otros.

4. Redefinir el papel del alcalde mediante la supresión de funciones que en nada contribuyen a su gestión administrativa y que, en cambio, producen consecuencias negativas sobre su dedicación a la actividad básica que la normatividad legal le asigna; se sugiere, entonces, eliminar las funciones de policía judicial del alcalde, de acuerdo con la categoría del municipio.

c. Fortalecimiento de los Concejos Municipales.

Se hace necesario replantear las funciones de los concejos para fortalecer aquellas que le permitan ser el verdadero orientador de los asuntos municipales y ejercer un claro control sobre la gestión de ejecución que corresponde al alcalde.

En este sentido podría pensarse en fortalecer los concejos a través de medidas como las siguientes:

1. Establecer el poder de censura del Concejo sobre las actuaciones del ejecutivo, cuando éstas se aparten ostensiblemente de las políticas adoptadas por la corporación, pudiendo llegar hasta la solicitud de revocatoria del mandato y la convocatoria de una nueva elección, conforme a la reglamentación que se establezca. Sin embargo, esta **censura** requeriría de la decisión de una mayoría calificada.

2. También podría lograrse cierto fortalecimiento de los concejos estableciendo requisitos para ser elegido concejal, entre los cuales se destacan la necesidad de que el aspirante sea vecino del municipio y no haya sido condenado por delitos comunes.

3. La elección de los concejales para períodos de 4 años, pero con renovación parcial cada dos años, a fin de garantizar la continuidad en las políticas municipales, lo cual implicaría no obstante, la imposibilidad de reelección inmediata para lograr la renovación.

4. También nos parece importante, para la democracia local, regresar, así sea parcialmen-

te, al sistema de cabildo abierto, que tanta importancia tuvo en épocas pasadas. Este propósito se lograría fácilmente estableciendo la obligación a los concejos de dedicar cierto número de sesiones a escuchar y tener contacto directo con la comunidad, en forma que fuera obligatorio discutir los temas planteados por los voceros de los grupos comunitarios y consultar y obtener consentimiento de la ciudadanía sobre ciertas obras e inversiones.

d. Fortalecimiento de las Personerías municipales.

Ante la inoperancia de las personerías municipales se considera fundamental la introducción de reformas que apunten a su fortalecimiento y a la precisión de sus funciones. Es preciso establecer unos requisitos mínimos para los personeros municipales, los cuales podrán variar según la categoría del municipio correspondiente.

e. El tesorero Municipal

El Nuevo Liberalismo es partidario de la idea de que el tesorero pase a ser un dependiente del alcalde, pues es este último quien, en definitiva, debe responder del manejo de los recursos municipales.

f. La Organización Territorial interna de los municipios

La extensión del territorio de algunos municipios y su creciente población hace necesario que se proceda a expedir las normas legales previstas en el artículo 196 de la Constitución Nacional, para la creación de Juntas Administradoras Locales para la prestación de servicios en los sectores del territorio municipal. Estas juntas administradoras permitirán descentralizar las decisiones y desconcentrar la administración del municipio de tal manera que los ciudadanos tengan un vínculo más directo con los gobernantes y una mayor participación en la toma de decisiones, pues en dichas juntas tendrían asiento mayoritario representantes del sector territorial respectivo. El funcionamiento de estas juntas podría basarse en la figura de las zonas administrati-

vas que tan buenos resultados han producido especialmente en las grandes ciudades, no solo en aspectos propiamente administrativos sino en otros también muy importantes como la zonificación electoral.

g. Asociaciones de municipios y áreas metropolitanas.

El Nuevo Liberalismo considera necesario impulsar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de municipios y áreas metropolitanas para que se conviertan en verdaderos instrumentos de fortalecimiento de las comunidades locales.

Sin embargo, especialmente frente a las áreas metropolitanas, debe evitarse el peligro que ha comenzado a vislumbrarse por el debilitamiento que pueden sufrir los municipios asociados, para lo cual se hace necesario reformar las normas actuales de carácter legal, a fin de permitirles mayor participación y poder decisorio.

h. El Distrito Especial de Bogotá

Respecto del Distrito Especial de Bogotá se hacen indispensables en los actuales momentos:

a) Un nuevo estatuto legal de su estructura como municipio, que pasados 15 años de la expedición del decreto Ley 3133 de 1968, debe ponerse a tono con la realidad actual.

b) Estudiar la creación del Area Metropolitana de la Sabana de Bogotá y dar los pasos institucionales necesarios en tal dirección.

c) Presentar al Congreso de la República en las sesiones de 1984, el proyecto de ley que reglamente el funcionamiento de las juntas administradoras locales con los poderes correspondientes que permitan una descentralización o desconcentración dentro del marco de la ciudad. Dichas juntas podrán ser de elección popular y tendrán las funciones concretas que autorice la ley para ser trasladadas por el concejo distrital.

COMITE COORDINADOR DEL CONGRESO DE MANIZALES

Luis Fernando Franco
Alonso Juan
Carlos Iriarte
Tulio Echeverri
Ernesto Azuero
César Hoyos
Carlos Ariel Jiménez

Manizales
Cartagena
Neiva
Cali
Girón
Armenia
Pereira

Iván Vila Casado
Sixto Enrique de los Ríos
Manuel María Márquez
Julio Alejandro Hernández
Juan Guillermo Jaramillo
Patricio Samper Gnecco — Coordinador del Comité

Cúcuta
Ipiates
Barranquilla
Sincelejo
Medellín

COMISION PRIMERA:

Planeación y Servicios Públicos. Entidades Públicas.

PONENTES

Augusto Bahamón Guerra
Rubén Coconuvo
María Cristina Ocampo de Herrán
Víctor Reyes M.
Germán Lozano
Carlos Contreras
Hilda Azuero
Lucila González
Pedro Vivas
Ernesto Rojas Morales
Jorge Forero González
Ricardo Parra

Bogotá
Manizales
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bucaramanga
Bucaramanga
Bucaramanga
Bogotá
Bogotá
Bogotá

Presidente: Víctor Contreras

COMISION SEGUNDA:

Financiación del Desarrollo Local. Impuestos. Gravámenes. Tarifas.

PONENTES

Gustavo Esguerra Gutiérrez
José Antonio Ocampo
Gabriel Rosas Vega
Comité Departamental
Germán Ordóñez Plata

Bogotá
Bogotá
Bogotá
Risaralda
San Gil

Presidente: Gabriel Rosas Vega

COMISION TERCERA:

Participación. Elección de Alcaldes. Organizaciones comunales.

PONENTES

Francisco Leal
Javier Sanín
Rodrigo Losada
Humberto Uribe
Rubén Darío Ramírez
Guillermo Molina
Carlos Gómez
Heladio Moreno Moreno
Jairo Aguilar Rengifo
Rafael Amador
Carlos Ardila Ballesteros

Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Ibagué
Ibagué
Bogotá
Bogotá
Bucaramanga
Bogotá
Bucaramanga

Presidente: Carlos Ardila Ballesteros

COMISION CUARTA:

Régimen legal de las entidades territoriales. Código de Régimen Político y Municipal.

PONENTES

Jaime Vidal Perdomo
Libardo Rodríguez
Hernando Loaiza
Fernando Galvis G.
Hernán Guillermo Aldana
Estela Escobar
Rubén Darío Vargas
María Patricia Duque
Jorge Alonso Rendón
María Elena Alzate
Luis Fernando Franco
Iván Vila Casado
Patricio Samper Gnecco
Rafael Amador Campos
Carlos Alberto Plata
Fernando Carrillo
Federico Echavarría Olarte

Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Manizales
Manizales
Manizales
Manizales
Manizales
Cúcuta
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bogotá
Bogotá

Presidente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Elección Popular de Alcaldes

El tema de la elección popular de alcaldes ha sido discutido en el Congreso Colombiano desde que este existe y el liberalismo lo adopta ya como parte de su programa político desde comienzos del siglo. El general Rafael Uribe Uribe trata el tema en varias ocasiones, en el llamado "Plan de Marzo" en 1908 y en la misma plataforma del partido para 1912 y 1913, expresa claramente su acuerdo con la elección popular de alcaldes. A mediados del siglo, Jorge Eliécer Gaitán defiende la iniciativa y logra en 1947 que en el punto XXIV de la "plataforma ideológica del partido liberal" se consigne: "El liberalismo es partidario de que los Alcaldes de las capitales y de las ciudades que tengan determinados presupuestos y población, sean elegidos popularmente"

La reforma más reciente data de septiembre de 1980 cuando los senadores conservadores Alvaro Gómez Hurtado, Emilio Isaza y Darío Marín presentan al congreso el Proyecto de Acto Legislativo No. 7 para la elección popular de alcaldes y éste después de su discusión en varias legislaturas es archivado a finales de 1983. Vale la pena anotar también que en la Convención de Medellín en 1981 el partido liberal reiteró su opinión favorable a la propuesta.

El tema hoy

El gobierno del Presidente Betancur presenta a consideración del Congreso, durante la úl-

tima legislatura en agosto de 1984, por intermedio de su ministro de Gobierno Jaime Castro, el proyecto de Acto Legislativo No. 34 por el cual se reforma la Constitución política. Este proyecto original del gobierno incluye además de la elección popular de alcaldes temas como los relacionados con el estatuto básico de provincias en el nivel departamental, la creación de círculos electorales para la elección de Diputados y Concejales, los referendums municipales, la creación de nuevas circunscripciones territoriales y el aumento del número de representantes en los territorios nacionales. Propone además una innovación de fundamental importancia para la independencia de nuestro sistema electoral, la de llevar la Corte Electoral a la Constitución Nacional.

El ponente del proyecto H. R. Orlando Velásquez introduce algunas variaciones importantes, al proponer el plebiscito nacional para reformar la Constitución, permitir la revocatoria del mandato por parte de los electores y señalar que la soberanía nacional reside en el pueblo y no en la Nación como figura en nuestra carta. Estas propuestas son negadas durante el transcurso del debate por la comisión.

Se agrega en cambio al original, el proyecto de acto legislativo que por iniciativa de parlamentarios de diversos sectores políticos del Congreso cursaba en la Cámara y se refería a

la separación de las circunscripciones electorales de Bogotá y Cundinamarca. Durante su segundo debate en la plenaria de la Cámara son negados los artículos que no se refieren a la elección popular de alcaldes y el que establece la Constitucionalidad de la Corte Electoral.

En el Senado

Durante su trámite por el Senado de la República el proyecto sufre nuevos cambios. Se elimina el referendun nacional y la Convocatoria de Cabildos Abiertos por parte de los Concejos Municipales, se niegan las funciones de los alcaldes y la facultad de los concejos para designar alcaldes en caso de ausencia de los elegidos; el período de 4 años para el alcalde de Bogotá y la expresión "mandatario del pueblo" son también rechazados en el proyecto. Finalmente, el 16 de diciembre la plenaria del Senado de la República aprueba el proyecto con los cambios señalados y éste completa así su primera vuelta reglamentaria.

El Nuevo Liberalismo

El Nuevo Liberalismo interviene de manera activa en estas discusiones; las constancias fir-

madas por todos sus parlamentarios, las cuales se publican en este Documento, señalan las razones de su apoyo a la elección Popular de Alcaldes e indican específicamente las medidas y leyes que a su juicio son necesarias para que esta elección se traduzca en una verdadera descentralización administrativa y presupuestal. Insiste tal como lo ha venido haciendo el movimiento desde su fundación, a través luego del Documento Número Uno, en el Congreso de Manizales y en otros diálogos sobre el tema, la necesidad de profundos cambios en el sistema de transferencia de recursos fiscales a los municipios, la implementación de una verdadera carrera administrativa y la adecuación de los servicios públicos, y señala la importancia de independizar nuestra rama electoral e institucionalizar los partidos políticos.

Por medio de sus constancias el Nuevo Liberalismo advierte que sin el desarrollo de estos y otros temas relacionados con la vida municipal no será posible que la elección popular de alcaldes logre sus objetivos y en cambio subsista el riesgo de una agonía aún más penosa de nuestros municipios.

Constancia del Nuevo Liberalismo Plenaria de la Cámara de Representantes 8 de noviembre de 1984

El Nuevo Liberalismo consecuente con las decisiones adoptadas en repetidas oportunidades y en especial con las conclusiones del Foro Nacional sobre la democracia regional, realizado en septiembre del año pasado en la ciudad de Manizales, apoya la elección popular de alcaldes.

Consideramos que esta reforma en el ordenamiento constitucional contribuirá al avance de las instituciones colombianas. Sin embargo, estimamos que la parte esencial de este proceso de construcción de nuestra democracia se encuentra en el régimen com-

plementario que asegure la recuperación de las entidades territoriales básicas —los municipios—, sometidos hoy al abandono de la acción gubernamental, víctimas de fórmulas muy elaboradas de clientelismo, ejemplos patéticos de la crisis institucional que en todos los órdenes afronta nuestro país.

Por lo tanto llamamos la atención a nuestro colegas parlamentarios y al país en general sobre el compromiso que debe adquirirse en este escenario para analizar a profundidad y aprobar las medidas que puedan garantizar no sólo la aplicabilidad, sino el sen-

tido mismo de la elección popular de alcaldes. Se hace necesario tramitar, entre otras, normas sobre la transferencia real de recursos a los entes municipales, sobre la atribución de funciones a los Gobernadores, compatibles con el régimen sobre carrera administrativa, servicios públicos, en fin, sobre los múltiples aspectos que tienen que ver con la vida de nuestros municipios.

Algunos de estos temas hacen parte de la agenda a consideración de la actual legislatura. Se precisa insistir en la agilización del trámite, como quiera que debe el País experimentar estas reformas antes de enfrentarse a la elección popular de alcaldes, para que esta pueda ser realmente operante.

Al pronunciarnos en favor de la iniciativa, queremos expresar nuestra firme determinación de impul-

sar tales normas fundamentales, que aspiramos puedan aprobarse oportunamente en las sesiones de este año.

En la legislatura de 1985, participaremos dentro de los mismos lineamientos en la discusión de la segunda vuelta de este Acto Legislativo y actuaremos en concordancia con el estado en que se encuentre el régimen complementario a que nos hemos referido.

Alberto Villamizar, Gabriel Rosas V., Ernesto Rojas Morales, Ernesto Manzanera J., Rafael Cortés, Julio Bahamón, Alfonso Valdivieso, Emilio Aljure, Víctor Reyes N., Rafael Amador, José Blackburn, Silvio Mejía D., Simón Bossa López.

Constancia del Nuevo Liberalismo Plenaria de la Cámara de Representantes 20 de noviembre de 1984

1. Desde su fundación el movimiento ha venido luchando por el mejoramiento real de la participación de todos los ciudadanos en las decisiones políticas, procurando la eliminación de las imperfecciones del sistema electoral colombiano de modo que se abran reales oportunidades a quienes los sistemas tradicionales no han facilitado su expresión. El espíritu de cambio y de renovación que nos anima y la profunda convicción de poder alcanzar tales metas por la vía democrática, nos ha llevado a la determinación de apoyar con nuestro voto todas las reformas legales y constitucionales que tengan tales propósitos.

2. Votaremos afirmativamente la elección popular de Alcaldes, considerando que ella pueda constituirse en una saludable oportunidad de participación directa del ciudadano en la selección de sus mandatarios y en uno de los eslabones de la importante cadena de transformaciones que es necesario introducir en la vida municipal para darles a los colombianos el bienestar social y la paz política, por desgracia, aún no logrados.

3. Consideramos que la elección popular de Alcaldes debe ser rodeada de todas las garantías constitucionales y legales para que sea una auténtica expresión de la voluntad popular y no un instrumento de dominación ejercido sobre parcelas del territorio patrio. La presencia de grupos armados compitiendo electoralmente con las asociaciones cívicas y políticas locales, desvirtuaría la nueva institución que se consagra

en Este Acto legislativo. Así mismo, la confirmación de prácticas políticas ya señaladas como inconvenientes en cuanto a las formas de financiación de las campañas electorales y el condicionamiento de los electores, tendrán consecuencias contrarias a la democracia, especialmente en las circunscripciones donde por el reducido número de electores, la presión indebida sobre un grupo de ellos altera totalmente los resultados.

4. Para que el proceso de elección popular de Alcaldes se cumpla con el máximo de garantías de libre expresión democrática, el Nuevo Liberalismo se propone insistir, durante la discusión que se cumpla en el próximo período de sesiones, en la adopción de medidas como el requisito de residencia de los electores en el respectivo municipio y la mayoría absoluta de los votos, para declarar elegido al Alcalde.

De igual manera insistimos en la conveniencia de adecuar las atribuciones de los Gobernadores y de los Concejos municipales a la nueva forma de administración municipal, y en la pronta aplicación de la carrera administrativa en el ámbito municipal, así como en la adopción de un régimen efectivo de transferencia de recursos a los fiscos municipales y de ordenamiento y financiación de los servicios públicos municipales.

5. La modernización del sistema electoral, tan necesario para erradicar costumbres políticas nocivas,

se inicia consagrando la plena autonomía de la rama electoral. La insuficiencia de recursos jurídicos, técnicos y financieros ha generado una intromisión poco conveniente del Ejecutivo en la reglamentación del proceso electoral, en la organización administrativa de los comicios y en la comunicación de los resultados. Por tales razones, destacamos como conveniente el contenido del artículo 13 del proyecto de Acto legislativo, respecto a la Corte Electoral, al señalarla constitucionalmente como suprema autoridad de la organización electoral.

De la misma manera propiciaremos el estudio de mecanismos que permitan apelar al pueblo, para que sobre una materia específica se introduzcan modificaciones constitucionales.

El inmovilismo en nuestro ordenamiento básico, originado en la rigidez de algunos sectores políticos

representados en el Congreso, órgano constituyente por definición, no puede convertirse en un freno a la modernización de las instituciones. Por lo tanto, después del debate que ha de surtir en las Cámaras debe existir la opción, ejercida por el mismo Congreso, de apelar al constituyente primario.

El Nuevo Liberalismo desea manifestar su interés en la adopción de tales normas y si el desarrollo de los acuerdos entre partidos lo aconseja, invita a votar afirmativamente estas propuestas contenidas en el proyecto de Acto Legislativo en votación.

Bogotá, noviembre 20 de 1984.

Constancia del Nuevo Liberalismo

Plenaria del Senado diciembre 1984

La elección popular de alcaldes es un tema de especial importancia para el Nuevo Liberalismo porque prácticamente desde su nacimiento como corriente política lo ha considerado esencial para el desarrollo de la democracia colombiana y la distribución del poder de modo que esté sometido a mayores controles populares. En el año de 1983 nuestra organización política celebró en la ciudad de Manizales un Congreso relacionado con los aspectos fundamentales de la vida municipal con participación de delegados de todas las regiones del país. Una de las conclusiones principales de ese Congreso fué la de apoyar la elección de los alcaldes como instrumento necesario para que la autoridad sea responsable ante los gobernados y se multipliquen los caminos de participación popular. Estas tesis las compartimos todos los Senadores y Representantes del Nuevo Liberalismo y han surgido en los prolongados e intensos debates que el movimiento ha hecho sobre el régimen territorial de Colombia y el proceso de democratización.

Dicha elección, naturalmente no se entiende como algo aislado, ignorando los otros problemas de la vida municipal que desde muchos años quiso resolver el constituyente sin que la ley haya redistribuido las competencias y los recursos entre los diversos niveles del régimen territorial. Al examinar el tema de la elección de alcaldes todos los Congresistas del Nuevo

Liberalismo hemos considerado indispensable, también el establecimiento de un régimen complementario que asegure el buen concurrir de esas comunidades. Tal régimen debe incluir disposiciones y medidas de carácter político, financiero y administrativo ya señaladas por los miembros del Nuevo Liberalismo en la Cámara de Representantes.

Entre las primeras creemos que se destaca la de que los alcaldes no pueden ser elegidos por minorías que no representen la auténtica voluntad popular.

Consideramos, por lo tanto, que tal elección debe conseguirse por la mayoría absoluta de los sufragantes.

El domicilio de los electores es también esencial para la vigencia auténtica de la elección popular de alcaldes es preciso exigirles un tiempo mínimo de residencia en el respectivo municipio para garantizar que no se presenten indebidas manipulaciones en la toma de decisiones trascendentales para la respectiva comunidad.

Las elecciones mismas, al igual que el ejercicio de la actividad partidista, deben estar rodeadas de todas las garantías legales y constitucionales. Es obvio, entonces, que no puedan existir agrupaciones o partidos que operen con las armas para intimidar o imponer

por este medio su voluntad contra lo que predicán o proponen los partidos absolutamente civiles. Igualmente consideramos que la libertad política de los electores debe ser defendida frente a los distintos sistemas de condicionamiento y manipulación que afecten el sistema electoral como siempre lo ha denunciado el Nuevo Liberalismo. Es el caso de las amenazas a los electores con la pérdida de sus empleos si no votan por determinadas personas o listas. Es este un uso indebido y censurable de las necesidades de quienes ocupen un puesto en la burocracia. Siempre hemos sostenido que mientras no exista una verdadera carrera administrativa, estará amenazada la auténtica libertad del pueblo para escoger a sus gobernantes.

Contra tal estado de cosas hay que luchar y lucharemos sin descanso alguno en la búsqueda del perfeccionamiento de elecciones verdaderamente libres y competitivas tanto para los alcaldes como para las corporaciones públicas y el Presidente de la República.

Pensamos igualmente que las funciones de los Gobernadores, los alcaldes y los concejales deben adecuarse al hecho de que será el pueblo quien otorgue su mandato a los alcaldes, el nuevo régimen tendrá que ser, en consecuencia, perfectamente compatible entre sí para asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones.

Por otra parte, insistimos en que los municipios colombianos languidecen hoy principalmente por la falta de recursos, las transferencias que se hacen del Presupuesto Nacional a través del situado fiscal y como cesión del impuesto a las ventas no son, en manera alguna, suficientes. Las iniciativas legales que se han emprendido para remediar esta situación como las defendidas por el Nuevo Liberalismo sobre redistribución del impuesto a las ventas todavía no han contado con el adecuado respaldo político. Mientras no se corrija esta realidad estará incompleta la tarea de rescatar el municipio colombiano de su dramática decadencia.

Como puede deducirse de las anteriores consideraciones la elección popular de alcaldes no es para el Nuevo Liberalismo una decisión aislada de los múltiples factores de la vida municipal, ni un tema que pueda afrontarse con espíritu dogmático. Somos conscientes, por lo tanto, que mientras no se dé ese régimen complementario, aquí someramente esbozado, cualquier avance en la democracia local será insuficiente. Tal ha sido el convencimiento de los miembros del movimiento durante las múltiples e intensas deliberaciones sostenidas sobre el particular por razones respetables, algunos de nuestros compañeros coinciden que las medidas o disposiciones citadas deberían adoptarse antes o simultáneamente con el Acto Legislativo de la elección de los alcaldes. Como no son esas las circunstancias del momento y los proyectos respectivos no han prosperado en esta legislatura deciden ellos votar negativamente la iniciativa que hoy discutimos. Nos referimos a los honorables Senadores Marino Rengifo, Germán Botero de los Ríos y Ernesto Suárez Rueda. La mayoría de los miembros del movimiento creemos necesario impulsar ya el proyecto de Acto Legislativo para crear nuevos hechos políticos que determinen y obliguen en el corto plazo a la reforma del régimen territorial y que signifiquen delegación de responsabilidades en el pueblo para el avance de la cultura política de la nación.

Por tales motivos, votaremos afirmativamente el proyecto del Acto Legislativo al igual que se hizo, por unanimidad, en la Cámara de Representantes.

Bogotá, diciembre de 1984.

Luis Carlos Galán Sarmiento, Marino Rengifo S., Emilio Urrea Delgado, Jorge Valencia Jaramillo, Germán Botero de los Ríos, Fernando Sanz Manrique, Ernesto Suárez Ruda, Prudencio Tolosa, Arizmendi Mora Perdomo.

Coloquio de Bogotá

Instalación a cargo del Senador Luis Carlos Galán. Bogotá, Septiembre 13 de 1984.

En nombre de la Corporación para la educación política hacia la democracia —Prodemocracia— deseo presentar mi más cordial saludo a todos los asistentes a este Coloquio sobre la democracia local. De manera especial quiero agradecer su presencia a los amigos y expertos que han venido desde Europa y otros países de América Latina y han aceptado nuestra invitación para cambiar ideas sobre este tema que presenta interesantes novedades en Alemania, Francia, España, Argentina, Venezuela, Ecuador y Costa Rica. Igualmente deseo manifestar la gratitud de Prodemocracia a la Fundación Naumann por su apoyo fundamental para la realización de este coloquio así como a los compañeros del Nuevo Liberalismo que han venido desde los más diversos rincones del país para continuar el diálogo que sobre este mismo tema iniciamos hace un año en el Congreso de Manizales el cual se ha enriquecido con decenas de foros en aldeas y regiones de Colombia.

Durante el último decenio el tema de la democracia local se convirtió en uno de los puntos más importantes del análisis político en las democracias occidentales. Por diversas razones se ha comprendido que el régimen territorial debe transformarse no sólo por propósitos administrativos sino políticos y que en el Estado Moderno es indispensable redefi-

nir periódicamente los límites entre las instituciones nacionales, regionales y locales. Algunos países han hecho las reformas territoriales para atender reivindicaciones regionales y aspiraciones autonómicas. Otros han visto que las instituciones representativas deben evolucionar y que las nuevas funciones económicas y sociales del Estado moderno solo pueden ser atendidas en un nuevo sistema de competencias y de asignación de recursos entre los diversos niveles estatales. En Europa trabajan intensamente por construir las instituciones políticas supranacionales, pero al mismo tiempo y con mayor paciencia e interés atienden el nuevo espacio político administrativo de los movimientos nacionales dentro de los Estados. No hay fórmulas uniformes para revitalizar los poderes locales pero el proceso mundial es el mismo; en todas partes se cuestiona la centralización del poder político no solo porque impide el desarrollo democrático o aleja al ciudadano del Estado y de los centros de decisión sino por la evidente impotencia o por lo menos ineficacia de los criterios centralistas para manejar innumerables necesidades y funciones públicas. En América Latina, como lo veremos hoy y mañana, cada país tiene su propio sistema de entidades territoriales, pero en casi todos el debate sobre las administraciones locales está abierto o bien porque empieza la evaluación de recientes reformas o porque están a punto de madurar nuevos proyectos.

El debate no lo puede evitar nadie. A lo sumo pueden aplazarlo los países que se hallan en trance de revoluciones, guerras o cambios radicales porque pueden juzgar el tema relativamente menos prioritario cuando está en juego la propia supervivencia de sus instituciones. Pero los países que buscan nuevos caminos para la democracia a través de movimientos sociales, los que desean transformar la sociedad por medios institucionales, están más obligados a estudiar y fomentar las perspectivas de la democracia local. Esta —por definición— es incompatible con el Estado absolutista y es una de las mejores barreras frente a quienes puedan tener tentaciones totalitarias.

El derecho a ser diferentes

El Estado moderno y la revolución científica han introducido en la organización social nuevos poderes que se concentran y crean privilegios y ventajas en beneficio de diversos sectores. Para defender a la sociedad de esos poderes, hoy dominados por factores tecnoburocráticos o internacionales, es preciso reconstituir las colectividades locales, reivindicar el derecho a ser diferentes, evitar la uniformidad coactiva.

El monstruoso aparato burocrático en que se convirtió el Estado moderno cambió las escalas de la organización social de tal modo que determinados sectores se hallan al margen del sistema de instituciones, otros se han rebelado contra el Estado en forma violenta y la mayoría percibe la estructura estatal como una carga que es necesario soportar pero no les sirve ni les pertenece.

El Estado, paradójicamente, no tiene en los países democráticos la misma fortaleza ni el mismo grado de desarrollo en todas sus instituciones o instrumentos. Tiende a ser débil con los fuertes y fuerte con los débiles. Su gigantismo lo deshumaniza y en muchos sentidos lo vuelve impotente. Octavio Paz lo llamó "el ogro filantrópico", pero en el fondo, y por el camino que lleva, sus inmensas proporciones físicas y su precaria capacidad real lo asemejan a los grandes dinosaurios prehistóricos que detrás de la fachada impresio-

nante escondían organismos torpes y lentos que finalmente no lograron adaptarse al medio y terminaron por desaparecer. Todo ello es consecuencia de su crecimiento hipercelerado y de la manera improvisada y caótica como se le han atribuido al Estado responsabilidades del mayor interés social. Quienes le temen a la organización de instrumentos colectivos y desean conservar condiciones privilegiadas de usufructo del poder, quisieran dismantelar el Estado y reducirlo a los más modestos atributos y recursos. Quienes creemos que el Estado es fundamental para el reordenamiento global de la sociedad pensamos en cambio que lo razonable no es destruir los poderes públicos sino desmitificar el Estado y difundir tales poderes entre los ciudadanos para fortalecer los controles democráticos directos desarrollando el sentido de la creatividad en las comunidades locales.

La materia prima de la democracia local

A medida que las grandes decisiones políticas y económicas exigen regulaciones y acuerdos mundiales, crece simultáneamente la urgencia de aproximar al ciudadano a las decisiones que afectan más directamente su vida y de extender por lo tanto las perspectivas de la democracia local. En las aldeas, en las regiones —inclusive en los barrios de las grandes ciudades— existen realidades culturales, políticas, económicas y valores que determinan la capacidad de integración de la comunidad y que sobreviven o funcionan a pesar o en contra del influjo de los poderes del Estado Central. Cada comunidad local tiene aspiraciones, valores, modos de pensar y de actuar que operan como un código cultural que no es generado por las aglomeraciones mayores ni los factores nacionales o internacionales pero sí puede ser destruido por ellos. La conducta social se expresa en cada comunidad con rasgos peculiares que no son incompatibles con los elementos culturales de la Nación y en cambio pueden enriquecerlos, transformarlos y hasta ayudar a identificarlos. Existe además un orden social que integra a la comunidad y determina las condiciones objetivas para que las normas y las instituciones puedan operar.

Qué es descentralizar

Estas son las materias primas que justifican la democracia local, lo cual no es suficiente para desarrollarla pues ello sólo es posible cuando hay descentralización administrativa y participación política. Descentralizar es fundamentalmente una cuestión política. Significa redistribuir poder. Aceptar que la comunidad asuma responsabilidades y maneje directamente sus problemas. Descentralizar es también suprimir los canales informales y abusivos de ejercicio del poder que construye el centro con los cómplices de las periferias locales por medio de procedimientos difíciles de detectar y controlar. Descentralizar es darle a las instituciones regionales y nacionales un carácter subsidiario respecto de lo que corresponde atender a la comunidad local y debe ser decidido por ésta. Generalmente se entiende la descentralización como un concepto administrativo cuando se trata en verdad de un asunto político y esto es tan cierto que en cada país la definición de los servicios y recursos a cargo de las entidades públicas territoriales obedece a circunstancias y posibilidades derivadas de las respectivas estructuras de poder y no a razones de eficiencia o productividad. Es cierto que el poder central entiende la descentralización como un medio para mejorar el funcionamiento del conjunto del sistema administrativo, pero, en contraste, desde el punto de vista local o regional es el camino de reconquistar o consolidar una identidad amenazada y de concretar una comunidad de aspiraciones, es decir, objetivos fundamentalmente políticos.

Descentralizar, sin embargo, no significa aislar; a esta altura del proceso sobre el fortalecimiento de la vida local nadie puede acercarse objetivamente al debate si desconoce el papel de las distintas formas de articulación entre el Estado y la sociedad local gracias a los niveles intermedios de los departamentos o provincias o regiones que están cambiando de naturaleza pero donde día tras día adquiere mayor importancia la planificación como instrumento clave para conducir la reestructuración del espacio social. Esta planificación en las regiones y departamentos no es la simple transcripción de los objetivos del plan nacional sino la traducción de los intere-

ses y de las necesidades específicas de las regiones. Para lograrla se necesita que las administraciones locales aprendan a convivir con los distintos niveles geográficos y a entender las relaciones e intereses complementarios con sus vecinos. En esa forma si la descentralización es el camino para afirmar la identidad local la regionalización es el recurso para evitar el aislamiento.

La democracia cotidiana

El otro elemento de la democracia local es la participación política que fue entendida durante muchos años tan sólo en el sentido electoral. Ahora se han enriquecido las dimensiones y perspectivas de la participación porque se piensa ya no sólo en la democracia electoral sino en la democracia cotidiana. Es decir, se ha comprendido que la democracia no es sólo un sistema para escoger los gobernantes sino, sobre todo, un método para manejar los asuntos públicos y los intereses comunes de los Grupos Sociales. Sin embargo, bien se sabe que el derecho a participar no es ejercido por todo aquel que lo posee y el número de participantes en los procesos políticos varía según tiempo, lugar y circunstancias, así como según el tipo de participación. No existe un principio generalizador que explique los diferentes modos en que estos fenómenos se entrelazan en los distintos países. Se sabe que los niveles de educación, el acceso a la información, los factores geográficos y otros determinantes de la participación alteran el proceso pero lo decisivo en él es la influencia de los factores peculiares de cada país, las costumbres, la historia, el acceso a las instituciones gubernamentales y algo tan específico como es la forma peculiar de la competencia política en el respectivo país, algo prácticamente irrepetible por su propia naturaleza.

Participación y conciencia

Se dice con frecuencia que en las grandes ciudades, en los estratos más pobres, entre las mujeres y los jóvenes la participación es menor en comparación con el conjunto de los grupos sociales. En realidad para participar es necesario establecer conexiones entre lo que

sucede en el terreno político y lo que ocurre en la vida de las personas cuya participación se desea. Estas conexiones suponen un cierto grado de conocimiento porque la participación no es natural sino que debe ser aprendida. La participación depende de la conciencia política o sea del conocimiento real de los asuntos públicos. Es lógico que el primer escalón sea el nivel local porque las cuestiones concretas y próximas son las que tienen mayores probabilidades de suscitar el interés de los ciudadanos como señalara Tocqueville hace siglo y medio: "¿Cómo descansar la libertad de las cosas grandes en una multitud que no ha aprendido a servirse de ellas en las pequeñas?". Ahora podemos agregar que quienes están atentos a la evolución de los asuntos públicos en principio están mejor capacitados para relacionar sus valores sociales con sus opiniones políticas, para identificarse con sistemas de creencias estables y consistentes y para comprender y utilizar las oportunidades de los mecanismos constitucionales.

Los partidos políticos

Corresponde a los partidos políticos en un sistema pluralista ejercer la más fuerte influencia política sobre la participación. Ello no quiere decir que tan solo los partidos generen sentimientos de pertenencia que los nuevos movimientos sociales como los jóvenes, la tercera edad, los ecologistas, los movimientos cívicos etcétera, que trascienden el esquema partidista, sean menospreciados desde el punto de vista de la participación. La sociedad necesita expresar sin depender de las formas burocráticas y al propio tiempo requiere de instituciones representativas que controlen las nuevas organizaciones y mecanismos del Estado moderno.

Democracia local y paz

Los partidos deben adaptarse al ritmo de cambio que ha vivido la sociedad en cuyo

nombre actúan y tienen que asimilar la realidad política que les impondría el desarrollo de la democracia local para influir en un Estado más descentralizado cuyos poderes estarán más difundidos dentro de la sociedad civil. Así como se ha renovado la sociedad es indispensable que cambie el Estado y que se renueven los partidos, si falla cualquiera de estos dos elementos la democracia no podrá sobrevivir o será artificiosa y precaria. Eso lo sabemos bien los colombianos donde lentamente avanzamos en el proceso de involucrar a todos los miembros de la nación en su propio gobierno. Nos falta mucho para lograrlo y ello nos preocupa porque comprendemos que siempre que exista un gran número de personas fuera de los cauces normales por los que se desarrolla la política, así no se trate de rebeldes contra el sistema de instituciones, si una buena parte de nuestros compatriotas no puede intervenir en las decisiones que determinan y condicionan sus vidas, la violencia no terminará o estará siempre latente en la atmósfera política nacional. Creemos en el Nuevo Liberalismo por el cual trabajamos en Colombia que un primer paso adecuado y necesario para involucrar a la mayor cantidad de colombianos en el examen de los problemas públicos es conseguir un régimen territorial que exprese y defienda la democracia local. Estamos seguros que ello contribuirá a la convivencia y a la paz en una Nación que lleva más de treinta años de luchas violentas y que se halla ante una oportunidad especial para iniciar una nueva época. Por lo tanto, sus experiencias y reflexiones, distinguidos amigos visitantes, tienen para nosotros especial interés no solo por su autoridad académica y política sino por la inmediata relación del tema con asuntos de la mayor importancia para los colombianos.

Bogotá, Septiembre 13 de 1984

Colombia dentro del marco internacional

Presentamos a continuación la lista de los expositores del Coloquio Internacional sobre Democracia Local organizado en Bogotá por el Nuevo Liberalismo, así como la síntesis del mismo realizada por su coordinador, el doctor Patricio Samper Gnecco:

- **Carlos Conde Duque.**
Representante de España, Abogado, Técnico Urbanista, exdirector del Área Metropolitana de Madrid, director de la Escuela de Urbanismo del Instituto de Administración Local, Madrid, Miembro del Partido Demócrata Liberal.
- **Francisco Huerta.**
Representante del Ecuador, Médico y Político, ex-Alcalde de Guayaquil, ex-candidato a la Presidencia de la República.
- **Pierre Gilhodes.**
Científico, político francés, catedrático universitario, profesor y codirector del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo de la Cancillería.
- **Gerd A. Treffer.**
Representante de Alemania, Doctor en Ciencias Políticas y en Historia, autor de varios libros sobre política.
- **Jaime Vidal Perdomo.**
Abogado, catedrático, escritor especialista en Derecho Administrativo, ex-Senador y Concejal de Bogotá. Miembro del Directorio Nacional del Nuevo Liberalismo.
- **Iván Marulanda Gómez.**
Economista, Ex-Viceministro, Coordinador del Nuevo Liberalismo en Antioquia y Miembro del Directorio Nacional.
- **Francisco Leal.**
Científico político, Catedrático e investigador, autor de varios libros, Decano de la Facultad de Ciencia Política, Universidad de Los Andes.
- **Michel Herve.**
Representante de Francia, miembro del Partido Socialista, Director Nacional de Grupos de Intervención Económica Territorial de la Federación Nacional de Estudios Socialistas, Alcalde de Parthenay.
- **Danilo Chaverri Soto.**
Representante de Costa Rica, Abogado, Catedrático, Diputado y miembro del Comité Ejecutivo del Partido de Unidas Social Cristiana, Regidor Municipal.
- **Gustavo Zafra.**
Ex-Viceministro, Abogado, Representante del Valle del Cauca y la municipalidad de Cali.
- **Nelson Arévalo.**
Abogado, miembro del Centro de Estudios y de la Comisión de estudio de modificación del régimen departamental y municipal del Nuevo Liberalismo.
- **Horacio Manuel Tolosa.**
Representante de Argentina, Fundador del Movimiento de Renovación y Cambio y Secretario de la Unión Cívica Radical, Secretario de Servicios y Obras Públicas de la ciudad de Buenos Aires.
- **Mario Justo López.**
Representante de Argentina, Abogado, Académico, profesor de la Universidad de Belgrano en Derecho y Ciencias Políticas, Político en la Universidad de Buenos Aires.

— **Pompeyo Márquez.**

Representante de Venezuela, Senador, Presidente del Senado y de la Comisión de Asuntos Económicos y Sociales del Parlamento Andino, luchador político popular y miembro del MAS.

— **Gabriel Rosas Vega.**

Representante a la Cámara por el Nuevo Liberalismo, Economista, Ex-Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Javeriana, profesor universitario.

La democracia local

La conveniencia de profundizar en las reflexiones sobre la Democracia Local iniciadas por el Nuevo Liberalismo en el Congreso efectuado en Manizales en 1983, y la convicción sobre la necesidad de construir una verdadera Democracia política en el país, llevaron a la organización del Coloquio Internacional sobre Democracia local en Bogotá en septiembre de 1984.

A este asistieron políticos y académicos en representación de Francia, Alemania, España, Venezuela, Argentina, Ecuador y Costa Rica, también representantes del Nuevo Liberalismo y algunos intelectuales y políticos colombianos. El Coloquio tuvo participación pluralista de personas con experiencias en la administración, seleccionadas por su vinculación en el Gobierno y los partidos políticos principales.

Presentar los principales argumentos expuestos, dentro del corto espacio disponible en este Documento, no será fácil. Resulta indispensable pensar entonces en la necesidad de una publicación más extensa y profunda, adelantada posiblemente como culminación de la tarea de Prodemocracia, entidad organizadora del Coloquio, con la colaboración de la Fundación Nauman.

Después de haber reproducido y analizado las intervenciones de los delegados extranjeros y colombianos, la tarea del autor de este texto consistió en seleccionar los argumentos de los asistentes que mejor se ajustan a un diagnóstico sobre la Democracia Local en Colombia y exponer su propio criterio.

Democracia local origen del Estado

El estudio de los orígenes de la democracia, desde Grecia y su extensión a través del Medi-

terráneo, nos remonta a la organización de las comunidades vinculadas al suelo que poseían bienes privados y colectivos. Eran grupos relacionados por medio de disciplinas colectivas que buscaban resolver los problemas comunes y dirigir las tareas de interés general con apoyo en mandato popular. No se trataba simplemente de acercar la democracia al ciudadano, tarea propia de los estados complejos contemporáneos que persiguen la descentralización administrativa, la democracia, obra de los ciudadanos, fue el sistema de organización de las comunidades y de los pueblos. Sobre esta base se edificaron las sociedades europeas, pues ella resultaba ser la organización que les permitía ejercer la ayuda mutua y solucionar las controversias y opiniones enfrentadas. Existen estudios sobre América Latina en los que se habla de la parroquia como sistema para determinar la unidad de los vivos y los muertos; eran comunidades establecidas sobre la base de las sociedades indígenas que evolucionaron con la superposición de las culturas española y portuguesa, las cuales habían diseñado mecanismos conquistadores de dominación, fiscalización e inductinamiento.

La democracia original, que era desde luego limitada, fue más amplia durante la edad media, cuando no existían los estados como los conocemos hoy. Pero en los siglos XVIII y XIX perdieron vitalidad las organizaciones comunales. El caso italiano es claro, fue un país de ciudades (Venecia, Florencia, Nápoles, etc.), cada uno con autonomía de gobierno y democracia municipal hasta antes de la Monarquía. Italia tiene como Nación una existencia más corta que la de cualquier país de América Latina. España, mediante Cédula Real, ordenaba edificar la ciudad colonial sobre una cuadrícula urbana, con la Plaza Mayor y los principales símbolos del poder de sus instituciones a su alrededor, que no son otra cosa que la derivación del Foro Romano, lugar donde se reunía el pueblo en Cabildos Abiertos para protestar y decidir sobre la vida

local con poderes reales. En esos primeros ejercicios democráticos, artesanos y gentes sin propiedad tenían derecho a participar en conjunto con los propietarios de tierras. En el siglo XIX la democracia se vuelve solo para los propietarios; el mundo europeo se convulsiona con nuevas ideas filosóficas, conflictos sociales y guerras.

Una frustración monárquica

En América Latina, a pesar de la intención centralista de la Monarquía española y debido a las dificultades en las comunicaciones, se desarrolla una administración bastante descentralizada. El poder es una puja entre el deseo de los funcionarios españoles, que pretenden imponer las normas reales y las decisiones que impulsan los criollos, la gente de los municipios, a través del Cabildo, que es una institución electiva.

Durante el siglo XVIII los Borbones intentan aplicar en España y en América el modelo centralista reflejado en el Código Napoleónico, conjunto de normas que se pidieron prestadas al sistema revolucionario francés y que atentan contra el poder municipal y causaron su decadencia; los movimientos comuneros de Venezuela y Colombia fueron una lucha contra los abusos del poder central. Sin embargo, la centralización política en Europa y América es un hecho necesario en la constitución del Estado y en la organización de la economía moderna. En América Latina la centralización resulta una consecuencia indispensable del proceso de independencia.

Pérdida de las raíces

En Colombia la consolidación del Estado-Nación se expresó durante el siglo XIX en un proceso de luchas internas entre centralistas y federalistas desde la Independencia de España hasta la constitución de 1886. Las provincias, unidades administrativas con raíces en la geografía humana y económica característica de un país montañoso y sin comunicaciones, son sustituidas por los departamentos, que no obedecen a la realidad regional sino al objetivo político de su fraccionamiento en el proceso de centralización política que consoli-

da finalmente el poder en manos de un Presidente; los gobernadores, de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente, son los agentes suyos en cada departamento, y ellos a su vez nombran a los alcaldes, los concejos o cabildos municipales, las asambleas y el Congreso Nacional tienen escaso poder porque las fuerzas centralistas han otorgado la iniciativa al presidente, a los gobernadores y al alcalde.

El proceso de modernización del Estado centralista permitió, como en otros países, la organización de innumerables institutos especializados para la prestación de los servicios de la nación, los departamentos y los municipios. La descentralización por servicios concentró el poder aún más en el Presidente y restó importancia a los organismos representativos, que tienen que esperar la solución paternalista a sus problemas. Fue el puntillazo a la Democracia Local.

Los estudios históricos permiten concluir, sin embargo, que revisten gran importancia las normas constitucionales y legales del Estado centralista como aporte al desarrollo de la Nación, a pesar de que muchas no se cumplen por falta de recursos. La modernización del Estado y la centralización en el manejo de los recursos, pese a esfuerzos imponentes adelantados recientemente para el fortalecimiento de los fiscos municipales y la distribución de recursos por parte de la nación, mantienen al municipio colombiano en incapacidad de atender y decidir sobre sus necesidades.

Atraso político

Otro tema para señalar; dentro de las fuerzas centralistas, es el de la funcionalidad política del atraso regional, que en el caso colombiano es dramático. Para muchos políticos regionales es conveniente que exista y se produzca la pobreza en las regiones, puesto que cualquier ayuda, manejo burocrático o presupuestal obtenido por su gestión desde la administración nacional, consolida su posición de intermediarios.

Un elemento que induce también al proceso de centralización es el sistema de oposición en función de la participación burocrática y

no de competencia ideológica y programática. Esta ha sido una consecuencia derivada del proceso de pacificación del Frente Nacional, aquel acuerdo de 1958 que llevó a los partidos a identificarse en sus divisas y a eliminar una necesidad intrínseca de la democracia en todo el país, como es la oposición sobre bases doctrinarias y de programas y no en torno al reparto burocrático.

Presupuesto para la Democracia Local

Si nos volcamos de nuevo hacia el fortalecimiento de la democracia local es porque las exigencias han cambiado. La estructura centralista de la administración del Estado y la imposibilidad de participación directa de los ciudadanos que produjo la democracia representativa en los Estados, eliminaron los requisitos para el ejercicio de la democracia local, que implica dos elementos esenciales: descentralización administrativa y participación política. Las exigencias modernas del hombre implican que si falta uno de ellos no puede haber democracia. Podríamos definir entonces a la Democracia Local como las sub-estructuras administrativas y políticas que permiten que los gobernantes locales sean elegidos popularmente y cumplan funciones significativas para los ciudadanos electores.

Se requiere, pues, en primer lugar, una estructura administrativa adecuada. En la actualidad, esta estructura no existe. La deficiente administración del Estado, su ausencia o su impotencia son consecuencias de un régimen municipal obsoleto. Las regiones no pueden ocuparse de sus problemas porque sus competencias son muy limitadas, sus cuadros administrativos son incapaces y los puestos en las administraciones locales no son atribuidos con criterios de idoneidad y eficacia, sino como pago de servicios y reconocimiento de lealtades clientelistas.

El Estado tampoco se ocupa de las regiones por falta de recursos, de mecanismos eficientes o, no pocas veces, por motivos políticos o partidistas.

Para democratizar el Estado, hay que comenzar, pues, por democratizar la vida política local y su administración. Pero no es posi-

ble concebir un tipo realista y adecuado de administración local sin tener claridad sobre cuáles servicios son susceptibles de ser administrados con eficacia en el nivel local. Es necesaria una reforma política y administrativa total que aplique correctamente el principio de subsidiaridad, es decir, que la nación haga sólo lo que no puede hacer la región, y ésta lo que no puede hacer la comunidad local. Es preciso que el poder decisorio se deje, a la instancia que le pertenezca y sea elegido por el pueblo.

Identidad regional

Democratizar es descentralizar, y descentralizar es reconocer que Colombia es un país de regiones cuyas características geográficas, económicas, culturales y étnicas son muy diferentes. Hay que darle a las regiones la posibilidad de que desarrollen su propia identidad y que fomenten sus propios valores.

Ahora bien, una democracia de plena participación en el nivel nacional es quizás una utopía, por lo menos en el momento actual. Por el contrario, el nivel local constituye marco privilegiado para poner en práctica nuevas formas de democracia directa, de participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses de la comunidad, de control de los actos de sus gobernantes y de comunicación directa y permanente entre mandantes y mandatarios. Democratizar es acercar la comunidad a los centros de decisión por medios de la información, la consulta y la gestión; es hacer que el pueblo desarrolle su capacidad de análisis, su conciencia crítica y su inagotable capacidad de acción.

Democracia local en dos modelos

La cercanía del ciudadano a los organismos de decisión y la amplitud en las funciones que los órganos locales tengan, se constituyen entonces en condiciones indispensables para que se desarrolle la democracia local. Esto nos obliga a hacer un análisis a la organización administrativa territorial del Estado, a las atribuciones de los municipios y a la participación que pueden ejercer los ciudadanos en el proceso de decisiones. Comparar dos ejemplos

resulta interesante: el federalismo alemán y el centralismo colombiano.

Alemania es un estado federal clásico. Se trata de un estado constitucional, democrático, parlamentario y social, según descripción de la Constitución, llamada la Ley Básica proclamada en 1949 después de la Segunda Guerra Mundial en el territorio ocupado por las fuerzas aliadas, como pieza fundamental del control político que ejercían para otorgar al país de nuevo su autonomía como Nación independiente. El control político del Ejecutivo fue asegurado así por la estructura federativa. A la cabeza de la república federal hay un presidente con menos poderes que en Estados Unidos, Francia o Colombia. Sus funciones son formales y de protocolo. El órgano federal importante es el parlamento, elegido en sufragio universal por cuatro años, que vota las leyes y controla la Administración Federal. Según la Constitución, los diputados no tienen mandato de ningún partido político, son responsables solamente ante su conciencia.

El primer Ejecutivo es el Canciller y su posición como orientador de la política es muy fuerte. Escoge los ministros y dirige sus labores. Es elegido por mayoría absoluta por el Parlamento Nacional que puede destituirlo por mayoría simple a condición de que se haya reunido previamente la mayoría necesaria para elegir uno nuevo. La segunda Cámara del Parlamento en un consejo federal creado para asegurar la cooperación entre los Estados Federados. Estos consejeros son nombrados por el gobierno y no tienen poder de decisión como los Senadores de los Estados Unidos. Las leyes que conciernen a las relaciones entre el Estado Federal y los estados miembros requieren aprobación del Parlamento Nacional.

La Ley Básica limita la competencia legislativa entre el Estado Federal y los estados miembros y otorga a éstos la competencia para legislar en sus territorios, exceptuando las materias de competencia del Estado Federal que son aquellas relacionadas con asuntos exteriores, defensa nacional, justicia, finanzas, telecomunicaciones, ferrocarriles, aduana y comercio. En otros campos el gobierno nacional no tiene competencia. No existen por ejemplo, ministerio de educación ni salubridad, pues éstas áreas pertenecen al resorte de los estados federados. La fuerza de la perma-

nencia del Estado Federado reside en que la estructura federativa no puede ni siquiera ser modificada por enmienda constitucional.

Competencia de competencias

La Ley Básica y las constituciones de los Estados estipulan la autonomía administrativa de los municipios. Estos tienen derechos anteriores a la Constitución de los estados y no están sometidas a ellos por criterio alguno. Los municipios tienen derechos similares a los derechos del hombre, que tampoco les pueden ser conculcados, lo cual se traduce en el principio de subsidiaridad. Ninguna entidad de nivel superior puede asumir funciones que corresponda asumir o hayan asumido las entidades de inferior nivel. Numerosos ejemplos con múltiples fines, comenzando por las funciones que puedan asumir organizaciones económicas y sociales de la comunidad pueden proponerse al respecto en Alemania. Nace de allí la llamada "competencia de competencias", que decide sobre la distribución de las competencias de los estados federados. Según la Ley Básica, el estado federado debe respetar y garantizar la autonomía administrativa de los municipios; éstos a su turno, tienen una competencia muy amplia que se extiende a todos los asuntos que no fueron explícitamente previstos en esa ley como competencia del Gobierno Nacional.

Las funciones de los municipios en Alemania se refieren a dos grupos de tareas: el primero recoge funciones que ejecuta como representante del Estado del cual es miembro o del gobierno nacional con base en leyes de niveles superiores previamente expedidas, que pueden incluir reglamentación detallada en casos de servicios a cargo del municipio. El segundo grupo abarca las funciones municipales propiamente dichas, en que actúa con autonomía administrativa, campo en el que se expresa la capacidad creativa de las administraciones locales. Las actividades municipales son obligatorias en el campo en que desempeñan un papel estatal y en ellas se ejerce un control substancial. En el campo de las funciones municipales el Estado ejerce solamente una función de control legal, es decir, que la tutela del nivel superior no puede juzgar sobre la utilidad de la acción ni opinar sobre la manera como se realiza. En Alemania

los municipios se quejan de la sobrecarga de actividades estatales, porque no siempre reciben los medios económicos indispensables para realizarlas.

Prerrogativas e interferencias

La autonomía local en ese país se sustenta en cinco prerrogativas que tienen los municipios. Una primera prerrogativa de índole administrativa, consiste en el derecho de resolver todos los problemas que tienen que ver con los intereses de la comunidad local utilizando sus propios servicios y recursos y, si es necesario, acudiendo a la fuerza pública, cuyo uso dentro del territorio suyo es monopolio exclusivo del municipio.

Una segunda prerrogativa, de tipo financiero, estipula el derecho para decidir sobre los ingresos y gastos del municipio y fijar los impuestos locales dentro del marco de la ley. Esta prerrogativa está amenazada hoy porque el Estado les atribuye más tareas a los municipios sin proporcionarles los fondos para su realización. Para poder realizar sus proyectos los municipios tienen que solicitar al Estado más subsidios que se otorgan mediante reglamentación detallada de algunas materias que no deben depender del control del Estado. Es un ejemplo más de las fuerzas centralizadoras extrañas al interés local que se presentan tanto en un sistema federal y en una nación con muchos recursos, como en Colombia, centralista y menos desarrollada. Estas fuerzas, en cualquier caso, constituyen indebidas interferencias del poder central.

Una tercera prerrogativa, la facultad libre de decidir sobre el número de empleados y los sueldos, reposa en poder del municipio, y es fijada por el presupuesto anual como parte de un plan de estructura personal. Tal prerrogativa se está viendo también restringida por el Estado al fijar el número de empleos y los sueldos a los municipios, según su tamaño. Es un freno a la burocratización y clientelismo partidista en el gobierno que existe en Alemania, a pesar de la carrera administrativa pública.

La cuarta prerrogativa, la de organización, se refiere a la capacidad del municipio de establecer los diversos servicios.

La última y más importante prerrogativa confiere la capacidad de decidir sobre el desarrollo urbano dentro del marco general de algunas leyes, y establecer un plan de usos y ordenamiento del territorio. Para ello se le divide en zonas industriales, residenciales, zonas verdes y de conservación, un plan de circulación, y se emiten normas para las construcciones y el suministro de servicios colectivos. En Alemania no existen urbanizaciones ni edificios que se construyan fuera de la ley. Las normas para el control del uso del territorio en las ciudades se cumplen estrictamente.

Existen diferentes sistemas de régimen municipal en los Estados Federales alemanes. En algunos de ellos los alcaldes son elegidos popularmente: en otros, los ciudadanos eligen el concejo municipal y éste escoge dentro de su seno al alcalde. El número de concejales varía según el tamaño del municipio, así como varía la forma de elegirlos. La ciudad de Munich, segunda en tamaño en Alemania occidental con sólo millón y medio de habitantes, tiene ochenta concejales. En un país esencialmente industrial en el cual se persigue que las grandes empresas puedan funcionar mejor en unidades pequeñas, con objetivos concretos y autonomía administrativa y donde cada obrero pueda encontrar su lugar de trabajo y una participación real, no se duda del papel que pueden cumplir los municipios en una democracia real basada en la posibilidad efectiva de los ciudadanos para ejercer una influencia en sus gobernantes.

Reconstitución unitaria

Para reconocer las implicaciones del modelo colombiano en relación con la democracia local vale la pena plantear el gran contraste que existe entre un esquema federalista como el alemán y uno de centralismo político y descentralización administrativa como el nuestro, aunque es posible que en el plano concreto de las instituciones no aparezcan las mismas diferencias. Con vocación democrática es posible llegar por las dos vías a objetivos semejantes.

En Colombia existió una gran controversia entre los dos esquemas de organización del Estado, el federalista y el centralista, durante

el siglo XIX. En 1863, la Constitución de Rionegro logró la expresión más radical del fenómeno federalista (Estados Unidos de Colombia) que nació con la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y sirvió de modelo para varios países que por la época lo adoptaron con modificaciones.

Luego, en 1886, se adoptó el régimen de gobierno central, vigente en buena parte, con criterio centralista en lo político y descentralista en lo administrativo.

En esta Carta las unidades administrativas no se llaman estados sino simplemente departamentos y no tienen competencia para dictar normas de carácter constitucional, pues sólo existe la Constitución Nacional como función política principal del Estado-Nación. Los órganos de representación nacional, las asambleas, que se llamaron antes legislaturas ya no tienen facultades legislativas sino funciones administrativas.

La Constitución del 86, en contraste con la del 63, dice que "la Nación se reconstituye en forma de República Unitaria" y el Artículo Segundo de la Constitución vigente dice que "la soberanía reside exclusivamente en la Nación", y antes residía en parte en los nueve Estados soberanos. Los concejos municipales, como las asambleas departamentales, son corporaciones de naturaleza administrativa.

En Colombia se practica el régimen presidencial, en contraste con Alemania, donde existe el parlamentario con la dualidad entre el Ejecutivo y el Legislativo en las figuras de Presidente y Canciller. En el régimen presidencial colombiano esas funciones están concentradas en el Presidente de la República, quien es, según el Artículo 120 de la Constitución, Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa. Aunque esto no tiene mucho que ver con el régimen territorial, ahora que se habla de la elección popular de alcaldes cuyo nombramiento depende hoy de los gobernadores y éstos del Presidente de la República se dice que tal innovación rompe uno de los vínculos propios de la estructura política centralista del país.

A partir de 1886 hubo un gran vuelco administrativo hacia la consolidación del centra-

lismo con un interregno federalista en el quinquenio del General Reyes. En 1910 se reconstruye de nuevo el esquema del 86 y en 1945 se suprimen las provincias en ese proceso de consolidación de la figura de los departamentos como organizaciones territoriales intermedias, lo cual constituyó gran golpe para la democracia regional. Las provincias que propone crear nuevamente el proyecto de reforma constitucional sobre elección de alcaldes, las establece como subdivisión territorial de los departamentos y como circunscripción electoral para la elección de diputados en la Asamblea correspondiente.

En Colombia nace la regionalización con las corporaciones autónomas, que tienen organizaciones administrativas independientes, jurisdicción geográfica y presupuesto propio, pero son organizaciones modestas que no alcanzan a tener una categoría importante como la que existe, por ejemplo, en Italia, país que aparece a la cabeza de ese modelo, o en España con las llamadas "Autonomías".

A nivel municipal aparecen en la Constitución de 1968 nuevas figuras que buscan también poner a tono la administración territorial con las realidades socio-económicas propiciadas por la urbanización exagerada del país y de las regiones: las Áreas Metropolitanas, las Asociaciones de Municipios y las Juntas Administradoras Locales. Las dos primeras se comienzan a aplicar gracias a que ya han sido reglamentadas por la ley y pueden emplearse con algunas modificaciones para establecer relaciones intermunicipales en circunstancias especiales. Las Juntas Administradoras Locales, que a nivel interno dentro de los municipios pueden cumplir por delegaciones de los Concejos algunas de sus funciones, aún no han sido reglamentadas por la Ley y por ende no pueden aplicarse en la práctica. Estas podrán tener un impulso importante en la medida en que el proyecto de reforma constitucional llevado recientemente por el Gobierno al Congreso prevé circunscripciones electorales para concejales dentro de las grandes ciudades.

Dependencia territorial

Pasando al análisis del grado de autonomía de las unidades territoriales descritas someramente, es preciso volver sobre los postulados de centralización política y descentraliza-

ción administrativa. El primero significa que las funciones políticas fundamentales —expedir la constitución y las leyes— están concentradas en el poder central: es decir, en el Congreso en primer término, y en el Ejecutivo en segundo término, en la medida en que tiene éste la iniciativa para presentar proyectos ante el Congreso en cuestiones constitucionales y legislativas y puede ser revestido de facultades legisladoras por el Congreso. Tendremos que mirar siempre el funcionamiento y atribuciones de los organismos territoriales en Colombia sin superar las funciones administrativas. Es aquí donde reside la diferencia principal entre el sistema federal y el nuestro.

Carencia de competencias

Podemos dividir en dos tipos las competencias, dentro del marco de la descentralización administrativa. En el campo de los servicios, los departamentos y municipios pueden crear todo tipo de servicios, sus limitaciones provienen solamente de la carencia de recursos financieros para hacerlo, salvo que se trate de servicios públicos nacionales, asignados constitucionalmente. Hay muy pocos servicios que han sido asignados a la Nación porque son pocos los que muestran en la realidad la vocación de serlo. Existe en Colombia mucha duplicación en algunos servicios que se prestan en los tres niveles: Nación, Departamento y Municipio. Valga el ejemplo ampliamente conocido de los servicios de educación, salud y la organización de tráfico. Ello implica gran desorden administrativo, falta de planeación, despilfarro de recursos, excesos burocráticos y sobre todo, dispersión de la responsabilidad. ¿Cómo se resuelve este problema dentro de un régimen de descentralización?

No parece fácil hacer un enunciado completo de los servicios a cargo de los tres niveles territoriales, según lo ordena la constitución en la reforma de 1968 cuando dice que la Ley distribuirá los servicios entre la Nación, los departamentos y municipios. Esta distribución solo se ha realizado para muy pocos servicios, y no será fácil hacerlo, principalmente porque implica la necesidad de asignación detallada a los municipios y departamentos de los recursos indispensables para su organización descentralizada.

El otro tipo de competencia está relacionado con la capacidad normativa o posibilidad de expedir normas. El sistema federal permite a los estados federales cumplir funciones de tipo constituyente y legislativo mientras en el nuestro solamente tienen funciones administrativas. No se les ha dado la autonomía general en un grado importante que les permita ponerse al día con la evolución social; tampoco se ha ocupado la legislación de elaborar una teoría sobre el conjunto de poderes específicos que puedan tener las asambleas y los Concejos.

Cuando Colombia hizo el tránsito del federalismo al centralismo unitario, las secciones perdieron el margen de soberanía fiscal que tuvieron las provincias y que son complemento indispensable de la autonomía y del cumplimiento de funciones amplias a cargo de municipios y departamentos. Esta reside hoy en el Congreso de la nación, y si bien hay un reconocimiento a la capacidad impositiva de departamentos y municipios, es sólo como capacidad reglamentadora dentro de los límites previamente definidos por ley, pues existe jurisprudencia suficiente que otorga a ésta la capacidad de acción tributaria de los departamentos y municipios.

Un tema interesante es el relacionado con el concepto de tutela, principio deducido del centralismo y la descentralización administrativa al que están sometidas las unidades territoriales. En el caso de los municipios la ejerce el gobernador quien obra como agente libremente nombrable y removible, del presidente de la República y quien a su vez designa al alcalde, cabeza del ejecutivo municipal. Existe en el momento un movimiento para reducir esta tutela en diferentes sentidos, como la ya mencionada elección de alcaldes, o un proyecto de reforma constitucional que suprime el texto expreso sobre la tutela que puede ejercer el gobernador sobre los municipios. Actualmente la tendencia descentralizadora se observa en el país en diversos caminos que persiguen el fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera del municipio y en el incremento de la participación comunitaria.

El problema real

Hemos definido a la democracia local en Colombia como aumento fundamental de la

participación del ciudadano en las decisiones de su barrio, pueblo, ciudad o región, y el acercamiento indispensable de ese ciudadano a los organismos de la administración pública, fortalecidos con la capacidad real de atender las necesidades de las comunidades. Así entendida, sus dificultades se originan principalmente en el exceso de fidelidad o dependencia del sistema jurídico establecido cuando el derecho administrativo ha respondido siempre a las necesidades cambiantes de la sociedad. No se soluciona la alienación del hombre colombiano, su escepticismo sobre las instituciones y la escasa participación ciudadana, respondiendo si se debe descentralizar, regionalizar, desconcentrar o metropolitizar; lo que se debe preguntar es más bien si los ciudadanos son iguales en términos de su acceso al poder político y económico y si existen oportunidades para el ascenso social. El discurso descentralista de la administración lleva en Colombia cien años y nadie cree más en él, particularmente porque cada vez que se trabaja en el Parlamento o en el gobierno sobre la estructura del Estado, se centraliza más su administración. En la vida del Estado la descentralización es política o no existe. La vida local y regional requiere, para tener presencia en Colombia de una ruptura institucional más definida, del desvertebramiento de la constitución del 86; es preciso aprobar la elección de alcaldes y gradualmente, quizás, la de gobernadores.

La calidad de la vida se da por la relación del hombre con su entorno. Lo que interesa a al ciudadano, y por tanto a la democracia en el nivel local, es la trama de las relaciones sociales entre ciudadano y administrador, que se expresa en servicios públicos, seguridad, acceso al trabajo y a los alimentos, las calles y recreación.

Se argumenta que el país no está preparado para la elección de alcaldes, que primero hay que reformar el código de Régimen Municipal, que es menester revisar los recursos y competencias del Alcalde y del Concejo, que hay que ajustar la institución del Personero y del Contralor. Nuevamente reiteramos que el meollo no es la descentralización administrativa sino la descentralización política. Es verdad que habrá dificultades, desórdenes y enfrentamientos con el poder central, pero rechazar por ello la iniciativa significa una descon-

fianza profunda en el hombre colombiano y en la posibilidad, muy liberal, de la autocrítica para convertir en experiencia los errores.

No menos insostenible es la propuesta de elegir alcaldes solo en algunas ciudades como si el hombre de provincia no pudiera exteriorizar sus derechos y hacer conciencia sobre el ejercicio de los mismos. Es en las pequeñas villas, además, donde más lejos está el ciudadano de la administración y donde debe llegar primero la democracia local. Con argumentos parecidos se mantuvo en el pasado a la mujer, al campesino, al analfabeta y al no —propietario sin derecho al voto.

La elección de alcaldes desencadenará un proceso político de fortalecimiento de la vida democrática local, las reformas municipales complementarias serán consecuencia de la presión política de mil alcaldes elegidos, lo cual garantizará el desenlace del proceso descentralizador y permitirá a la Nación ir cediendo a los departamentos y municipios, de acuerdo con sus posibilidades y categorías, un determinado grado de funciones y recursos. La descentralización administrativa depende por lo demás del tipo de descentralización política que se adopte, así como las funciones de concejos, contralorías y personerías y la municipalización o departamentalización de los organismos actuales de la mal llamada hoy administración descentralizada.

En la medida en que se aclimate la elección de alcaldes se podrá hablar de la de los gobernadores, lo que significa que las bases del poder político —y por ende las prioridades de la administración pública en una sociedad de 28 millones de habitantes con las más variadas características—, se colocarán de abajo hacia arriba, como es lógico y necesario.

La descentralización política y la administrativa hacia las unidades territoriales menores del Estado otorgarán grados de autonomía a los municipios aún dentro de un esquema centralista en el cual podrá suspenderse por ley más adelante dicha autonomía, al menos en cuanto a las funciones administrativas se refiere. Correspondería a una visión más moderna de la democracia local lograr una reforma constitucional que defina el grado de autonomía deseable para cada unidad territorial y

que delimite las funciones a la Nación y les otorgue autonomía también para que puedan manifestar la variedad de enfoques regionales y locales en el proceso de reglamentación, según la capacidad y decisión política que demuestren las entidades locales y regionales.

Evolución hacia la democracia

Ante los anteriores planteamientos vale la pena mencionar la experiencia reciente de España, en vista de la profunda transformación del Estado que está operando en esa nación y que reafirma la tesis de que cualquier regulación o modificación del estado es el producto de la evolución histórica propia de un pueblo.

Aunque no existen modelos iguales ni las fórmulas son fácilmente copiables si es costumbre mencionar algunos supuestos para suponer la existencia de una situación democrática que incluye las libertades formales de expresión, reunión, las elecciones libres de representantes del pueblo en el gobierno y la existencia de los partidos políticos, elementos que no existían en España durante la monarquía ni durante la dictadura de Francisco Franco. Para que exista democracia, los partidos tienen que articular no solamente un sistema amplio de participación sino uno de organización del poder y de la oposición. En una democracia, el proceso legitimador del poder proviene de las elecciones. La división de los poderes caracteriza también toda situación democrática. En Colombia se dan algunos de estos elementos, mas no todos, y las fallas provienen aún, principalmente, de la incapacidad de los partidos de cumplir su papel, adormecidos aún por las facilidades de los pactos de un sistema bipartidista.

Por otro lado, hay más democracia en una estructura política determinada cuanto más cerca estén las decisiones de los ciudadanos y cuanto más repartido se encuentre el poder. El contrapeso de estructuras sociales que tengan representación política en los diferentes niveles de las instituciones o subdivisiones del Estado es una garantía del ejercicio democrático del poder. La manera como se articulen los procesos electorales que permitan a la ciudadanía participar en las decisiones en los niveles municipales, regionales y nacionales, será consecuencia de la propia estructura

política, antropológica y cultural de cada país. Por ello es importante consignar brevemente la evolución histórica de España, desde luego única, pero que hace merecedor a su pueblo de la admiración de las naciones democráticas.

Del absolutismo total a la democracia

España parte en su evolución histórica de un proceso centralista, de un estado nacional, no democrático, que se configura como tal desde la época de los reyes católicos. A lo largo de su evolución histórica se producen procesos de concentración, tanto en la época del absolutismo monárquico predemocrático como después, cuando recibe el influjo democrático de la era napoleónica francesa. A ello se suma finalmente la dictadura política del General Franco, caracterizada por un centralismo antidemocrático. De semejante situación se pasa a otra marcadamente opuesta, que supone elecciones libres en todos los niveles del Estado: en el municipio, las regiones y la nación. La constitución de 1978 a firma la existencia y la garantía de las libertades políticas y, en términos de la estructuración del Estado, de su configuración territorial, se organiza en municipios, provincias y en las llamadas Comunidades Autónomas o Autonomías Regionales. Estas últimas entidades gozan de autonomía para la gestión de los intereses y están dotadas de parlamento propio con capacidad legislativa, de gobierno propio y de capacidad fiscal propia. La Asamblea, cuerpo legislativo de la comunidad autónoma, está formada por elección popular. Cada autonomía tiene su Tribunal de Justicia.

La constitución garantiza la autonomía de los municipios y en este momento se está discutiendo el proyecto de ley para establecer las bases del régimen local que reglamentará las competencias de los ayuntamientos o concejos en múltiples campos. Para el ejercicio de esa autonomía los municipios disfrutan de soberanía fiscal; para el ejercicio de la democracia los alcaldes elegidos y los concejales elegidos conforman la plana principal de la administración pública.

Estas transformaciones profundas se han logrado gracias a una voluntad política mayori-

taria, a pesar de que siempre hay intereses que luchan por el mantenimiento del Status quo. Se han articulado ya las instituciones y se han establecido las normas legales principales para lograr esta transformación hacia la democracia plena.

Desarrollo Social y Democracia Local

En diversas épocas los países latinoamericanos han mirado a Francia —a su historia y a sus instituciones— como fuente de inspiración. El derecho administrativo y el derecho civil colombiano son prácticamente copia de los franceses. Una mirada ahora, cuando se producen cambios estructurales importantes en la economía y en la organización del Estado francés bajo el impulso de ideas socialistas, resulta del mayor interés en la consideración de la democracia local.

En Francia se expresa la convicción de que no existe posibilidad de ampliar la participación política sin una perspectiva de mayor libertad para el hombre, basada en la mejoría de las condiciones de vida y en nuevos motivos de satisfacción que le justifiquen actuar para mejorar su posición frente a los demás.

Se expresó en el coloquio organizado por el Nuevo Liberalismo la preponderancia que ha tenido en la historia económica francesa el desarrollo del concepto de intercambio como mecanismo de las relaciones económicas. Es fácil constatar que se percibe de una manera intensa la necesidad de desarrollar los intercambios básicos que existen entre el hombre y su medio; la relación con el espacio físico, la relación interpersonal y la del hombre consigo mismo.

La valorización de los intercambios ha cambiado claramente en múltiples aspectos la naturaleza de las relaciones internacionales. En el nivel municipal los intercambios hacia el exterior, indispensables por ejemplo para dar salida a los excedentes producidos, son marginales frente a la multiplicidad de los intercambios exógenos en los otros niveles del Estado. La base del desarrollo económico y social del municipio reside entonces en la multiplicación de los intercambios endógenos o internos. Resulta indispensable para la célula

la administrativa lograr una evolución de la demanda para crear nuevas necesidades, descubrir las originalidades de los individuos, ampliando su base cultural y tecnológica a través de un sistema educativo que les permita expresar su originalidad; producir según sus necesidades y efectuar intercambios en el nivel local del Estado. Para ello es indispensable la democracia local y el Estado juega un papel de promotor fundamental.

Se plantea hoy en Francia, como en otras partes del mundo, la necesidad de un desarrollo olístico, es decir opuesto al cartesiano que aplicado a la economía, conducía a la especialización y a cierta forma de organización del Estado que creaba una institución para resolver cada uno de los problemas. En una sociedad cada vez más compleja se necesita una visión global de los problemas. En Francia se encontró, por ejemplo, que los ferrocarriles no tenían mucho que ver con las políticas de transporte por carretera.

Obstáculos al desarrollo democrático

El primer obstáculo al desarrollo democrático son los poderes institucionales establecidos. Las sociedades existentes están todas estructuradas en torno a un poder central. Los imperativos de la libertad, la creatividad, la autonomía, el intercambio y la diversidad no son compatibles con ese poder. La historia está llena de ejemplos en que se observa el papel fuerte y centralista de los gobiernos para poder planificar, para uniformizar con el fin de dirigir a los ciudadanos e incluso, muchas veces, para manipularlos. Es un reflejo de supervivencia instintivo de las élites económicas sociales y políticas para seguir en sus puestos de dirección.

En 1870, cuando el gobierno francés quiso borrar para siempre los gérmenes revolucionarios que condujeron a la creación de la comuna, se creó la educación nacional, un esfuerzo cultural y social importante. Pero, tal como fue concebido, el mismo tipo de enseñanza, en los mismos locales, a la misma hora con los profesores preparados de la misma manera en todo el país, tenía una función reducida de la libertad del ciudadano y opuesta a la diversidad de pensar y de vivir. Era una educación

que generaba ciudadanos conformes con los proyectos del Estado. Esta política destruyó las lenguas, los modos de vida y la cultura de las provincias. Cuando el individualismo levanta la cabeza, como ha ocurrido por ejemplo, en Polonia, el Estado reduce la diversidad suprime por completo el intercambio, coarta los derechos de reunión, de intercomunicación y de información. Se destruye el intercambio con las gentes, se restringe la circulación, se cierran las fronteras, se prohíben los libros y se mesnoscaba —en fin— el diálogo con la historia.

Pero una sociedad, y he aquí la contradicción, no puede vivir sin estructuras; el viejo sueño anarquista se pierde ante el gigantismo de las civilizaciones contemporáneas. Es necesario entonces, a nivel de las naciones, de las ciudades, de las empresas y de las asociaciones, diversificar la estructura y reconocer que la creación se desarrolla más fácilmente por fuera de toda institución.

Un segundo obstáculo al desarrollo es el tiempo. Enfrentamos un proceso largo de transformación progresiva de las mentalidades y las instituciones. Cuando sus promotores son elegidos democráticamente tiene un poder efímero y limitado. Para perdurar se ven tentados a responder a lo que pide el pueblo: soluciones rápidas, cambios inmediatos. Se ven tentados, a importar, copiar o improvisar antes que a crear, inventar o construir.

Las estructuras de poder en Francia

Las estructuras resultan, entonces, indispensables porque facilitan la perpetuación de las ideas y las acciones de las personas o grupos. La primera estructura indispensable es la que responde a una visión global: el Estado, aunque la concentración del poder no le permita cumplir cabalmente su papel. En Francia la concentración del poder fue muy amplia desde 1789 y a partir de 1848 cuando había democracia representativa en otros niveles, como en el departamento y en la comuna. El gobierno de François Mitterrand otorgó poder real a la región, pues antes existía solo de manera abstracta; hoy existen 22 regiones con tres a cinco departamentos cada una, lo que tiene más en cuenta todos los aspectos del de-

sarrollo económico y social. Lo novedoso es que la función política territorial incluye la acción económica, la formación profesional y la dimensión cultural.

El departamento también se ha desarrollado desde Mitterrand. La elección del poder es directa, a diferencia de los otros niveles donde hay elección indirecta. En la comuna —por ejemplo— los concejales son elegidos popularmente y éstos eligen al Alcalde. Antes, el presidente del concejo se limitaba a proponer iniciativas en el departamento y en la región, ahora decide. En algunos departamentos hay comités de participación compuestos por personas elegidas y representantes de sindicatos, patronos y gremios que participan en el proceso de planificación por concertación. Los miembros de la Asamblea departamental son elegidos por cantones. Pero el elemento de animación de la democracia es la comuna, similar en casi todos los estados y su capacidad. Su campo de acción autónoma depende de las modalidades financieras.

Soporte financiero con capacidad de decisión

Actualmente la ayuda del estado a las comunas es equivalente a la tributación que recogen los Alcaldes. Desde 1981 el Estado se orienta a la globalización de sus aportes para fortalecer la capacidad de decisión local, y se ha incluido un sistema que permite disminuir las desigualdades entre las comunidades locales. De los aportes ministeriales para equipamiento territorial una cifra que oscila entre el 15 por ciento del 70 por ciento de la repartición total, se otorga a las comunas que tienen ingresos menores al promedio nacional.

Los gastos de ayuda para los servicios sociales están a cargo del gobierno central en un 60 por ciento y se otorgan también en forma global, como cuota de descentralización a los departamentos. Con el plan de desarrollo se otorgan a la comuna cada año, por contrato con el Estado, otros aportes o subvenciones de acuerdo con prioridades nacionales preestablecidas. Los recursos fiscales de las comunas provienen principalmente de impuestos a las residencias, tasa predial a terrenos y construcciones y gravamen a las actividades profesionales. No cabe duda que actualmente en

Francia la evolución de la forma de financiación de las comunas, favorece la expresión del poder local y da a los alcaldes una amplitud que les permite intervenir en todos los sectores de la vida local, incluyendo el campo del desarrollo económico y libertad de acción para realizar iniciativas que provengan de la población.

Se ha creado también una nueva estructura de microrregión integrada por varias comunas que se ocupan de todos los aspectos cotidianos de la vida, el trabajo, el consumo, el ocio, la radio, la televisión. La comuna, como estructura tradicional, no permite tomar en cuenta los intercambios endógenos y exógenos en lo que constituye una cuenca de empleo, por la reducción en términos de espacio y tiempo producida por las comunicaciones modernas. En Francia hay 36.000 comunas cuya dimensión ya no permite tomar en cuenta todos los problemas de la vida diaria del ciudadano. Ello obligó a la creación de la nueva estructura que se constituye prácticamente en forma de asociaciones o sindicatos de comunas. Existe también como distritos en las ciudades mayores compuestas por varias comunas urbanas; estos distritos se encargan de administrar los servicios de agua, basuras y demás exigencias de la urbanización.

Un elemento fundamental de la democracia local, que a su vez es el catalizador de toda actividad, es lo que se llama la Célula de Animación, enderezada a promover e integrar en forma eficaz, dentro de una dimensión más global, este modelo de actividad mutua. Se trata de buscar la creación de proyectos comunes, de intercambios jerarquizados y promoción de las interactividades entre las asociaciones y las entidades del Estado. Este papel de catalizador, que no trata de competir en la administración de los proyectos, lo cumple generalmente en la Asociación de Municipios a través de una función de regulador y promotor de la vida local.

Las células de animación están para orquestar y no para competir con las organizaciones privadas, constituídas por especialistas diversos, son sus metas las de responder a las iniciativas. Ellas facilitan su surgimiento con medios financieros, relacionales o con información.

La multiplicidad de proyectos exige la fortaleza y complejidad de estas estructuras de apoyo y también el compartir una proporción importante de riesgos. En muchas regiones de Francia existen institutos de Desarrollo que cuentan con un capital de alto riesgo; fondos privados y públicos refuerzan y consolidan el aspecto financiero de los proyectos, evitando así los obstáculos y limitando los daños accidentales.

Recursos para la democracia local

Uno de los problemas más típicos de la economía colombiana, aparte de su enorme déficit en la administración central, ha sido el financiamiento público de las haciendas secundarias.

El denominador común de la discusión sobre la descentralización es la necesidad de procurar una mayor autonomía fiscal de los municipios, como unidades básicas que son de la organización político administrativa. Sin embargo, las acciones en este sentido carecen del apoyo político indispensable. La autonomía fiscal es probablemente el sinónimo más cercano al término descentralización. Este supone el traslado total o parcial de la autoridad y responsabilidad en materia de gastos e ingresos desde el nivel central hasta el local.

La comprobación del deterioro secular de las finanzas locales y los limitados efectos de los instrumentos creados dentro del esfuerzo de responder al espíritu descentralista desde 1886 han obligado a discutir reiteradamente las ventajas y desventajas de la autonomía fiscal de las administraciones locales o regionales. Hoy se conviene en que la autonomía fiscal per-se no es deseable, sino sólo en la medida en que traduzca mayor eficiencia para el conjunto de las responsabilidades del Estado.

Postulados de teoría económica

El postulado central de la teoría de las relaciones entre distintos niveles de gobierno establece tres áreas de responsabilidad del Estado: La provisión de bienes, la redistribución del ingreso y la estabilidad económica. Como satisfacer simultáneamente estos propó-

sitos no está dentro de las posibilidades automáticas del mercado, el hacerlo supone una dirección del Estado. Esta gama de actividades se traduce en requerimientos de ingresos y decisiones de gastos para el Estado, que han de ajustarse a criterios de eficiencia y equidad.

Las funciones señaladas deben desarrollarse en los distintos niveles de autoridad gubernamental. Así, la primera ha de encomendarse al nivel de la organización administrativa que mejor asocie la comunidad perceptora de los beneficios de los servicios con los costos por obtenerlos. Los que beneficien a toda la comunidad, deben ser suministrados por el sector central; los que tengan beneficios locales deben ser provistos localmente y los que puedan beneficiar regiones deben ser provistos por un nivel intermedio. Aquí está la clave de la redistribución por niveles de los servicios y bienes y, así mismo, del financiamiento de los costos que entraban esos suministros.

¿Función técnica o política?

Aparte de estas consideraciones estrictamente económicas que respaldan grados de descentralización en la provisión de bienes sociales, existen otras de índole diferente que resultan igualmente valederas. Por ejemplo, las autoridades locales están dotadas de mejores condiciones para atender las necesidades de sus conciudadanos en la medida en que conocen mejor sus gustos y deseos; la conciencia tributaria se forma mejor en el nivel local, donde es más fácil la asociación entre tributos y beneficios; las decisiones locales pueden combatir más fácilmente la ineficiencia burocrática del sector público; la delegación de autoridad y responsabilidad a nivel local amplía las oportunidades de desarrollo de capacidades personales inexploradas, la autonomía local induce a mayor integración social y cooperación ciudadana. Todos estos son elementos secundarios pero primordiales del desarrollo social y político del hombre contemporáneo.

En la asignación de funciones y recursos a las entidades locales e intermedias dentro de un proceso descentralista, si bien hay que re-

conocer los méritos de los anteriores argumentos, no se puede ignorar la bondad centralista de las economías de escala en la provisión de algunos bienes; la homogeneidad en el servicio; la mayor capacidad de recaudo del sector central para algunos tributos; la mayor ineficiencia de la administración en municipio pobres; la ventaja de un control fiscal centralizado; los beneficios de la planeación y coordinación de las responsabilidades públicas.

En cuanto a la segunda función del Estado, la redistribución de recursos, por corresponder a esfuerzos nacionales debe administrarse a nivel central.

En cuanto a la tercera función, la de lograr estabilidad económica, es preciso que se adelante también a nivel central. Por diversas razones, el diseño y puesta en marcha de políticas de empleo y crecimiento, suponen decisiones de aplicación uniforme. Al mismo tiempo, la política cambiaria y monetaria exige orientación unitaria, y los superávits y déficits públicos originados en la desestabilización exigen flexibilidad en el manejo de la deuda pública. Todo ello se logra mejor cuando obedece a políticas centrales.

Como se otorga la ayuda nacional

En Colombia existe un régimen de transferencias del gobierno central a los territorios. Una parte en el situado fiscal, que corresponde al reparto del 15 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales son distribuidos a los departamentos con criterio de proporcionalidad y de densidad de población. Otra parte es la cesión del impuesto a las ventas (o valor agregado) que está siendo reformado en el Congreso por iniciativa del Senador Luis Carlos Galán.

Es necesario, por otro lado, recuperar para el nivel central la capacidad de adelantar con flexibilidad las funciones en la provisión de bienes sociales a fin de lograr un mínimo de calidad de vida igual para todos. Esta, sin embargo, es una de las dificultades de la política fiscal en Colombia, debido al régimen de rentas y transferencias con destinación específica existente. Tal criterio es igualmente válido en su aplicación para las transferencias en la nación para las entidades locales.

Dentro de la órbita de una mayor autonomía fiscal resulta necesario identificar tipos de ciudades para otorgarles variable discreción en el punto de establecer tributos y administrar sus gastos. También es preciso exigir el cumplimiento de metas de esfuerzo propio y premiar cuando se superen. Otros elementos importantes son el rediseño de los instrumentos de captación de recursos a nivel municipal para que se refleje el efecto de la evolución de la actividad económica, el desarrollo de las condiciones administrativas que faciliten el ejercicio de la mayor autonomía que se les delegue, lo cual incluye el respaldo a las opiniones de la Oficina de Planeación Local en lo que hace a procedimiento de organización y métodos e introducción de Contabilidad de Costos, presupuestos por programas y controles de ejecución y, finalmente, la simplificación del proceso de desembolso de los dinero y transferidos al nivel local.

A pesar de los avances del último año por medio de la Ley 14 de 1983, cuyo futuro es dudoso por varias razones, no existe en Colombia un incentivo sólido para el ejercicio de acciones fiscales autónomas.

Como lo anota el informe BIRD WIESNER sobre finanzas intergubernamentales, la ausencia de una efectiva descentralización de funciones y finanzas refleja la evolución histórica de las instituciones y de los gobiernos y las preferencias políticas de los últimos 30 años en el país. Además, la disminución del papel de las autoridades territoriales no ha sido compensada con el incremento en la importancia de la Nación misma, sino con la proliferación de un sistema de entidades descentralizadas cuyo papel en la prestación de servicios que pueden ser catalogados de naturaleza local exige una creciente responsabilidad de estas entidades en la inversión pública en todo el territorio nacional.

Pauperización del municipio

Las estadísticas expresan claramente el deterioro progresivo de los tributos municipales. Casi todos los renglones de ingresos crecieron a un ritmo menor en la década del 70 que en la del 60. Probablemente la inflación erosionó la base de algunos impuestos,

como el predial, y dificultó los ajustes tarifarios de los servicios públicos. La menor elasticidad de los ingresos municipales se tradujo en una desaceleración de los gastos, simultáneamente se destacan los descensos en la inversión y en las transferencias.

En relación con las tres fuentes principales de recursos municipales, estudios múltiples del predial indican que es inelástico con relación al producto interno bruto. En Colombia los avalúos catastrales no han sido modificados con la oportunidad indispensable para reflejar los incrementos en los valores del mercado; ni siquiera la inflación y el esfuerzo administrativo del recaudo han sido significativos, en parte por las exenciones cuantiosas que existen.

El impuesto de industria y comercio, pese a adolecer de serios defectos técnicos, ha sido fuente importante de ingresos en las grandes ciudades debido en cierta medida al control que éstas puedan ejercer en su recaudo. Sin embargo es previsible que entre en conflicto con el sistema del valor agregado. La contribución de valorización, fuente importante de recursos para algunas obras, tiene algunas fallas técnicas en la determinación de los sujetos de los beneficios y la dificultad de financiar obras en sectores de bajos ingresos.

La estructura básica de los impuestos municipales, basada en estos dos impuestos y el sistema de valorización, sigue siendo un problema por falta de flexibilidad y capacidad para atender las necesidades y desafíos del desarrollo municipal.

La democracia es un camino

Es necesario entender la democracia como un proceso, como un camino que hay que construir para la transformación de la sociedad. La herramienta fundamental para ampliar el espacio político democrático es la acción política permanente sobre la base de la participación. Esta acción no puede estar fatalmente predeterminada sino que es necesario diseñarla y ejecutarla con base en las opciones que brinden en cada oportunidad el entendimiento histórico y las coyunturas variadas que se presenten. La democracia no es

un requisito del sistema político sino un elemento de lucha política. Muchos tratadistas involucran la democracia como parte del armazón constitutivo del Estado, cuando se trata de un camino hacia una participación mucho más amplia de la lograda en los estados hasta hoy.

La democracia exige, sin embargo, un proceso de concreción; su materialización depende de su vinculación a un proyecto político específico. En otras palabras, hay que ir creando las bases históricas y prácticas para la realización de la democracia, a través de una participación política amplia que obedezca a un proyecto político deducido de las realidades y posibilidades materiales de una sociedad concreta como la colombiana. En consecuencia, no es posible definir una participación amplia y adecuada con sus formas y contenido específicos sin que se diseñe un proyecto consciente que la oriente, ni se puede diseñar un proyecto político viable, sin que se conozcan las realidades y posibilidades de una sociedad, tanto en términos históricos como coyunturales.

La participación es, por otra parte, un proceso de aprendizaje del ciudadano, el cual se constituye como tal en la medida que aprenda a participar cívica y políticamente.

En el caso colombiano la debilidad del proceso histórico de formación de la Nación está realacionada con la debilidad que hay en la constitución democrática. Son extremadamente débiles los nexos existentes entre el Estado y el ciudadano. Colombia tiene una estructura política formal de tipo democrático, pero eso no ha garantizado que tengamos una sociedad democrática.

Quienes conocen la realidad colombiana en su contexto histórico saben, por ejemplo, que el problema regional ha estado presente siempre en el proceso político. La autonomía regional en términos de una descentralización efectiva sería la consecuencia lógica a un país de regiones tan diferentes entre sí.

Un proyecto político ajustado a un partido político con participación desde la base, que persiga la realización de la democracia local, debe tener en cuenta cuáles son las circunstancias específicas colombianas que permiten

llegar a un proceso de descentralización sobre la base de construirlo desde abajo, o sea, con la intervención, la fiscalización y el mandato de los grupos locales.

Se discute acerca de la vigencia de las Asambleas departamentales y los Concejos Municipales y existe la opinión bastante generalizada de que no cumplen función especial. La verdad es que las Asambleas cumplen una función irremplazable de representación política regional, de integración de expectativas y cohesión de partidos y de fuerzas políticas. Es ello lo que permite a los municipios hacerse oír en la capital del departamento y en la capital de la Nación. Las Asambleas cumplen una función de control político del Ejecutivo indispensable y si los municipios son el primer nivel en importancia para el desarrollo de la democracia, los departamentos constituyen el segundo nivel.

La herramienta para la democracia local

El Estado es lo que los partidos políticos son. Sin partidos democráticos no hay estado democrático. Sin organizaciones que permitan, estimulen y capaciten para la participación política en diversas formas, no hay democracia local. Si los partidos no tienen una organización democrática que descienda hasta las primeras células de la organización político-administrativa del Estado, éste tampoco podrá ser un Estado democrático.

Para que los partidos puedan contribuir a la vida de la democracia local, tienen que convertirse en medios de participación, que permitan al ciudadano la información, la vigilancia y la gestión en los diferentes niveles del Estado.

Mientras los partidos tradicionales subsistan mediante un sistema de lealtades personales, de clientelas y de intermediación política, gracias al control de la burocracia estatal, el Estado seguirá siendo un Estado burocratizado y clientelista. Por esto, los partidos tradicionales no tienen ningún interés en abordar el tema de la democracia local; sería atentar contra los mecanismos de supervivencia que el sistema les garantiza para conservar su respaldo político.

Democracia local es, por el contrario, creación, organización y formación política de una militancia local consciente, activa y responsable. Los militantes son los agentes y los divulgadores del partido. Sin una militancia capacitada no puede construirse un proyecto político. Por lo tanto, los partidos políticos democráticos deben preocuparse por elevar el grado de cultura cívica de sus adherentes, y, por qué no, de toda la comunidad.

Pero los partidos políticos, al menos los que tienen representación, no están sólo en el umbral del sistema para exigir y presionar desde afuera; también forman parte del sistema de toma de decisiones. Los líderes locales integran, por lo general, las Asambleas electivas locales y los cuadros de la administración al mismo nivel. Si esos cuadros no están suficientemente formados y capacitados, las instituciones no podrán funcionar. La ingerencia del Gobierno central en los asuntos locales puede ser consecuencia de la incapacidad de las comunidades locales para manejar sus asuntos propios.

La participación en política

El común de las gentes tiene nociones equivocadas sobre la política, fruto de la enseñanza insuficiente que han impartido líderes y partidos políticos. Su tarea se ha reducido a invitar a votar periódicamente al ciudadano como ritual indispensable para la configuración del poder en cabeza de un ciudadano, pero no para actuar en las circunstancias apropiadas a fin de resolver los problemas de su bienestar como ciudadanos y de su grupo social. Hay elecciones pero no hay partidos políticos; el pueblo no está organizado y no participa en la construcción de su destino. La política la han hecho en Colombia sólo unos pequeños sectores que han encontrado en ella su forma de vida, de sustento y ascenso social.

Los partidos políticos tampoco han tenido un programa político consistente que se aplique cuando han tenido el acceso al poder. El partido liberal es progresista en los foros y casi revolucionario en las campañas electorales, pero se vuelve reaccionario en el Palacio de los Presidentes y en el Congreso. En los

últimos gobiernos se aplicó la política económica neoliberal y el estatuto de seguridad, soluciones eminentemente reaccionarias.

Los partidos políticos obtienen su financiación de aportes de muy pocos ciudadanos que contribuyen casi exclusivamente en la época de elecciones. La motivación de esa colaboración no siempre es clara. Sus sedes se cierran o se desocupan totalmente en épocas no electorales. En Colombia no tenemos verdaderos partidos políticos. A pesar de ello, la opinión política del país está sólidamente repartida entre liberales y conservadores, como producto de estereotipos culturales heredados y de la identificación personal con algunos líderes o nombre fuertes que gobernaron con algún rótulo político. Así ha sido siempre y así se formó la sucesión de administraciones que configuró la República Liberal, la República Conservadora y el Frente Nacional.

Como no hay partidos con ideologías y programas consistentes y como los existentes no son el fruto de una organización popular representativa, los políticos que llegan al poder carecen de un mandato, de un compromiso con la gente que los eligió.

No se cumple entonces desde el gobierno lo que se promete, a tiempo que en las campañas se ofrece lo que no se puede cumplir. Como a partir de la nominación partidista del Presidente el otro partido garantiza su participación en el Gobierno en cuota equitativa, no hay tampoco organizaciones que fiscalicen al gobernante y que les cobren su desidia.

Por otro lado, el Estado tiene que garantizar a los representantes de la clase política un puesto en la distribución del poder y la manera de conservarlo. Se entregan puestos y dignidades o partidas presupuestales y equipos. Cuando los disponibles no alcanzan, se crean nuevos, lo importante es mantener el equilibrio. Es el fenómeno conocido como clientelismo.

La función de los partidos

El caso de Argentina, expuesto en el Coloquio Internacional, resulta un ejemplo elocuente.

La Constitución Argentina (1853-60) dejó en el vacío, sin reglamentación, varios aspectos.

Uno de ellos fue una norma electoral que sólo se desarrolló en 1912, cuando se expidió una Ley que estatuye tres cosas fundamentales: la obligatoriedad del voto; su condición secreta; y la obligatoriedad de confeccionar las listas electorales con base en la matrícula militar. A partir de 1930 fue fácil advertir que la falacia sobre la existencia de los partidos políticos permitía la violación de esta ley y se burlaba con facilidad la voluntad popular. Ello llevó a un replanteamiento de la reglamentación sobre los partidos políticos y a la convicción de la imposibilidad de que exista una democracia fuerte si no hay partidos fuertes.

Los partidos son, por otro lado, la expresión de una manera de sentir y de soñar de las comunidades civilizadas y no es posible por un acto de gobierno disolverlos o crearlos.

En 1963 se perfeccionaron en Argentina los mecanismos legales para que los partidos existan, con algunos controles del Estado, más allá del iluminismo de sus dirigentes. Se creó un fuero especial en la justicia, la justicia electoral, y un estatuto de los partidos políticos.

No se trata de un extraño intervencionismo del Estado, sino de una norma elemental que el Estado debe darse para asegurar su vigencia democrática.

Los partidos deben cumplir algunas condiciones fundamentales. Deben tener y publicar el registro de afiliados, todo ciudadano que se afilie a un partido debe suscribir una declaración de principios, una plataforma electoral que esté enmarcada dentro de los lineamientos de la Constitución y las leyes.

La justicia electoral controla la doble filiación, a menos que la primera sea renunciada expresamente por la adherente.

Por otro lado se exige a todos los partidos, que sus autoridades sean elegidas por voto directo voluntario de sus afiliados en los barrios, distritos, municipios, provincias y, desde luego la nación. La justicia electoral confecciona las listas y supervisa los procesos

con veedores representantes de todos los partidos en las convenciones respectivas.

Otra obligación que tienen los partidos es la de publicar los recursos económicos con los cuales opera. La justicia electoral exige que al culminar el ejercicio de cada directiva se deposite en el juzgado electoral correspondiente un balance de los fondos. Este debe ser aprobado y publicado por la justicia electoral. Desde luego, el mecanismo no es perfecto y se requiere voluntad de cada partido para cumplir con las normas, pero ha permitido que los partidos se fortalezcan y cuenten algunos con más de un millón de adherentes sobre un cuerpo electoral total de quince millones de ciudadanos.

El estatuto de los partidos argentinos, obliga además a reunirse, mediante convocatoria pública en Asamblea, por lo menos una vez por año y a tener su ley interna o carta orgánica. Esta carta está también inserta en los principios constitucionales y legales; debe ser divulgada y publicada por los órganos oficiales de difusión del Estado.

El régimen federal permite la aparición de partidos políticos en las provincias y, si en la convocatoria pública que hagan, alcanzan el 5 por ciento de adhesiones sobre el padrón electoral del Distrito en que se presenten, pueden pedir la personería política regional. Cuando esta circunstancia se reúna en más de cinco distritos, puede aspirar a la personería política nacional.

Dos partidos pueden concurrir unidos a un comicio electoral siempre que lleven el título de alianza.

Hasta los mejores estatutos de partidos son susceptibles de violarse, según ocurre también con las constituciones y las leyes. Pero es preferible la democracia imperfecta al autoritarismo. La constitución y el estatuto de partidos permitió a los argentinos salir de una verdadera pesadilla.

El Nuevo Liberalismo desde hace cinco años se esfuerza por lograr una organización moderna de partido político en los novecientos municipios colombianos.

Esta es la razón con la cual el Congreso Nacional incluye para el presente año la discusión de un estatuto de partidos políticos.

Para terminar

La observación de los múltiples cambios que se están produciendo en las estructuras político-administrativas de los países europeos y la incapacidad de los partidos políticos colombianos para traducir en hechos concretos la descentralización ofrecida insistentemente como programa de gobierno durante varias campañas políticas de candidatos que ocuparon después la Presidencia de la República, exigen el compromiso de nuevos esfuerzos por parte del Liberalismo en la preparación de un cuerpo ideológico y programático para una ampliación real de la democracia política en el país.

Esta tarea solamente podrá cumplirla una mayoría parlamentaria con la suficiente convicción en la necesidad de un programa político semejante.

El año de 1985 se presenta con augurios importantes para la ampliación de la democracia por el trabajo que deberán adelantar el gobierno y el parlamento. Los proyectos de ley que proponen la modificación del régimen municipal y departamental, el acto legislativo sobre elección de alcaldes en los municipios colombianos y las nuevas propuestas que surjan del diálogo nacional deberán necesariamente traducirse en iniciativas legales. Este esfuerzo constituye un compromiso indispensable del Nuevo Liberalismo con el país y oportunidades para impulsar la democracia local.

Con el 29.33% de rendimiento efectivo anual y... a la orden!

Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo BCH

SE EXPIDEN A LA ORDEN, SON DE FÁCIL MANEJO TRIBUTARIO Y LE DAN RENDIMIENTO RÁPIDO Y SEGURO.

Las Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo BCH son la respuesta a las expectativas de quienes saben de inversión y confían en la experiencia y solidez del BCH. Las Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo BCH le ofrecen:
Buenos rendimientos: 29.33% efectivo anual.*

· Rápida liquidez: a los 90 días.
· La facilidad de poder negociarlas cuando usted quiera.
· Y se expiden desde \$50.000.00
Adquiera sus Cédulas Hipotecarias de Corto Plazo BCH en cualquiera de nuestras oficinas de todo el país.

29.33%

A la orden!



CEDULAS HIPOTECARIAS DE CORTO PLAZO BCH

* Equivalente al 26% nominal anual.

Banco Central Hipotecario
donde está su futuro