



*Afluente del río Otún*

*Institucionalización del departamento de Risaralda. El primer paso para la “anhelada descentralización administrativa” del “departamento piloto” 1966 – 1986.*

**RESUMEN:**

El artículo es parte de un proceso de investigación en torno al balance político y administrativo de los cincuenta años de creación del departamento de Risaralda (1967-2017). Se aporta una revisión de diversas fuentes documentales de la época, con el fin de identificar los principales aspectos políticos del proceso de descentralización en el que se priorizó la infraestructura vial y los servicios públicos, como alcantarillado, acueductos y electrificadoras. No obstante, se trató de una descentralización incompleta que estuvo mediada por las redes del clientelismo que se beneficiaron con la creación del departamento, que concentraron en la figura de los auxilios parlamentarios y los auxilios ordenanzaes buena parte de las inversiones municipales.

**PALABRAS CLAVES:**

centralización, descentralización, entidades territoriales, Risaralda, Viejo Caldas.

**CLASIFICACIÓN JEL:** D73, R5, R13, O18

**ABSTRACT:**

This article is inserted in the 50th anniversary of the department of Risaralda, and it brings a revision of its first years of institutional life, tracking down the decentralization process in which was prioritized road infrastructure and public services such as sewerage, aqueduct and hydroelectric power stations. However, it was an incomplete decentralization that was mediated by clientelist networks that benefited themselves from the creation of the department, that concentrated in the figure of parliamentary and ordinance aids all the weight of the municipal inversions.

**KEY WORDS:**

centralization, decentralization, territorial entities, Risaralda, Viejo Caldas.

**CLASIFICACIÓN JEL:** D73, R5, R13, O18

# *Institucionalización del departamento de Risaralda. El primer paso para la “anhelada descentralización administrativa” del “departamento piloto” 1966 – 1986.<sup>1</sup>*

C

John Jaime Correa Ramírez<sup>2</sup>Anderson Paul Gil Pérez<sup>3</sup>Edwin Mauricio López García<sup>4</sup>

*Institutionalization of the Risaralda department. The first step for the “advanced administrative decentralization” of the “departamento piloto” 1966 – 1986.*

*Primera versión recibida el 20 de Noviembre de 2016. Versión final aprobada el 22 de febrero de 2017.*

*Para citar este artículo: Correa Ramírez, John J., Gil Pérez, Anderson P., López García, Edwin M. (2016). Institucionalización del departamento de Risaralda. El primer paso para la “anhelada descentralización administrativa” del “departamento piloto” 1966 – 1986. En: Revista Gestión y Región N° 22 (Julio-Diciembre de 2016); pp. 7-28*

Desde finales del siglo XIX, la ciudad de Pereira se convirtió en un “vértice” geográfico de gran importancia política, económica y cultural en el Centro Occidente Colombiano. Incluso, desde el momento en que el pequeño pero dinámico poblado quedó incluido en el recién creado Departamento de Caldas (1905), logró concentrar buena parte de las actividades comerciales, industriales, de transportes, vías de comunicación y servicios bancarios de algunos municipios del occidente de Caldas y el norte del departamento del Valle del Cauca (Martínez, Mejía y Meneses, 2015; Zuluaga, 2013). Pereira alcanzó esta privilegiada situación económica y comercial debido, entre muchas razones, a la posibilidad de acumular capital proveniente de la economía del café, la llegada del Ferrocarril de Caldas en 1921 –6 años antes que a la ciudad de Manizales– y a partir del liderazgo de sus organizaciones cívicas (Correa, 2015; Montoya, 2004). Estos aspectos le permitieron a los residentes de esta ciudad –y

<sup>1</sup> Artículo resultado del proyecto “Descentralización, clientelismo y estabilidad política en Risaralda (1965-1985)”; financiado por la Vicerrectoría de Investigación, Innovación y Extensión de la Universidad Tecnológica de Pereira, en la convocatoria del año 2015-2016.

<sup>2</sup> Historiador. Especialista en Gestión y Promoción Cultural. Magister en Ciencia Política. Doctor en Ciencias de la Educación. Profesor titular y director de la Maestría en Historia de la Universidad Tecnológica de Pereira. Co-director del PSORHE y tutor del Semillero en Investigación Formativa en Historia, Cultura Política y Educación. [jjcorrea@utp.edu.co](mailto:jjcorrea@utp.edu.co)

<sup>3</sup> Estudiante Maestría en Historia de la Universidad Autónoma de Sinaloa, México. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9741-4220>. [pauljuncogp@gmail.com](mailto:pauljuncogp@gmail.com).

<sup>4</sup> Estudiante de Pregrado de la Licenciatura Etnoeducación y Desarrollo Comunitario de la Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1280-9072>. [elopgar86@utp.edu.co](mailto:elopgar86@utp.edu.co)

a los que empezaron a arribar de manera masiva en años subsiguientes atraídos por los evidentes progresos en servicios públicos, educación y transportes—experimentar una transformación acelerada hacia un centro urbano moderno y en las distintas facetas de su vida cotidiana.

La rápida emergencia de Pereira como un centro de atracción económica despertó una temprana conciencia respecto a sus posibilidades de desarrollo de manera autónoma frente a los designios de Manizales, la capital del departamento de Caldas. En primer lugar, por los recursos del presupuesto nacional y, en segundo lugar, por el dominio de la burocracia política e institucional. El desarrollo de esta competencia entre ciudades estuvo acompañado de una especialización de las élites políticas y empresariales pereiranas, hasta el punto de lograr confrontar el dominio político y centralista de Manizales con la propuesta de fragmentar el Viejo Caldas (López, 2009; Rodríguez, 1993; Sepúlveda, 1997).

La participación de este departamento en la economía colombiana — conocido además en el contexto nacional de la época como el departamento modelo— fue crucial en el proceso de modernización del país. En 1927 se creó en Manizales la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), con lo cual se constituyó formalmente la economía del café bajo lógicas de oferta y demanda, pero con la mediación de la política nacional, regional y local. Las exportaciones relevantes tenían que ver con el café y, por ende, la participación del grano en el producto interno bruto (PIB) le otorgó a este sector un lugar privilegiado que fue bien aprovechado por los líderes políticos que tenían asiento en la FNC (Palacios, 2009). Es un departamento que en los censos de 1938 y 1951 mostraba niveles altos de alfabetización, lo mismo que en cuanto al proceso de urbanización; el estudio de Valecilla (2001, p. 249) muestra que entre los censos de 1918 a 1973 Caldas mantuvo uno de los más altos porcentajes de concentración de población urbana, al lado de Antioquia y Valle.

Sin embargo, pese a la importancia de este departamento en el concierto político y económico nacional, fue muy difícil que lograra consolidar una identidad común o una homogeneidad cultural y social por parte de las poblaciones que lo conformaron (Sepúlveda 1997). La principal razón que dificultó este proceso fue la conformación diversa del territorio, que tomó porciones geográficas de los antiguos estados soberanos de Antioquia, Cauca y Tolima (De los Ríos, 1983).

En ese contexto de múltiples y continuos recelos, se fueron construyendo los intereses separatistas desde los años 30, tanto en Pereira como en Armenia, cuando por primera vez se propuso la creación del departamento del Quindío, con Pereira como capital (Sepúlveda, 1997). En una primera instancia, los líderes de Pereira no tuvieron la suficiente fuerza política y capacidad de movilización para hacer realidad un departamento autónomo, en gran medida porque los políticos de Armenia no estaban interesados en someterse a la jurisdicción de

la Villa de Cañarte y, por lo tanto, esta primera aspiración separatista se debió relegar en el tiempo.

Con el arribo de la segunda mitad del siglo XX, superados parcialmente los problemas de la violencia política (1948-1957) e instalados en el Frente Nacional (1958-1974) que repartía igualitariamente el poder público, aparecieron en diferentes lugares del país los intereses regionalistas por crear departamentos, aprovechando que la legislación estaba anquilosada en el tiempo y establecía requisitos anacrónicos que habían sido desarrollados por el general Rafael Reyes, a principios del siglo XX, pero que en los años 50 y 60, resultaban muy fáciles de cumplir por diferentes ciudades (De los Ríos, 1983; Gil, 2015; López y Correa, 2012).

Sin duda, un factor determinante para los intereses separatistas fue que las leyes territoriales en Colombia no hubiesen sido actualizadas aún después de medio siglo. Las élites regionales vieron una oportunidad en las fisuras jurídicas del país y encontraron el momento preciso para su proyecto regional. Esta situación también ocurrió en otras regiones, donde las razones históricas y/o políticas por las cuales crear los departamentos fueron muy amplias. De aquel periodo, que va entre 1940 y 1970, se desprendió la creación de los departamentos de Chocó en 1947, Córdoba en 1951, La Guajira en 1964, Sucre y Quindío en 1966, y Cesar en 1967 (Fals Borda, 1996). A estos seis nuevos departamentos se sumó el de Risaralda, en 1966 y 1967.

El departamento de Risaralda se creó después de una fuerte movilización social que fue liderada por las fuerzas políticas, empresariales y gremiales de la ciudad de Pereira (Rodríguez y Arango, 1994). La campaña Pro-Risaralda estuvo agenciada por los medios de comunicación desde los cuales se incentivaron los discursos separatistas y se validaron las construcciones de un pasado colectivo entre Pereira y los municipios del Occidente de Caldas (Gil, 2015).

Dentro de este escenario de contienda política entre Pereira y Manizales se apeló a discursos movilizadores que intentaron construir una comunidad imaginada regional bajo el nombre de Risaralda (Gil, 2015). En medio de esta amalgama de argumentos cabe señalar que el más contundente fue la crítica al centralismo de Manizales y la propuesta de la descentralización administrativa como antesala del progreso de Pereira, pero sobretodo, de los municipios que conformarían la nueva entidad administrativa (Gil, 2015; López y Correa, 2012).

El principal eslogan de la campaña liderada por la Junta Pro-Risaralda, a la cabeza del empresario Gonzalo Vallejo Restrepo, fue “Risaralda, el departamento piloto”. A partir de esto se hizo hincapié en los problemas administrativos que llevaron a que Manizales desvirtuara su rol de ciudad capital y se dedicara a invertir los recursos nacionales en el desarrollo propio y en el de los municipios del norte de Caldas, dejando en el olvido a los municipios del Occidente; puede

decirse que una mirada pro-descentralizadora se tomó los discursos políticos, las páginas de prensa y las noticias radiales (Gil, 2015).

Cabe aclarar que la concepción sobre la descentralización que se tenía en aquellos años 60 es muy diferente a lo que se empezó a entender a partir de la constitución de 1991. Se concebía a la descentralización como un mecanismo de desconcentración del poder político regional; una especie de soberanía popular con base en una tradición cívica autogestionaria que le confería mayoría de edad, de lo que derivaba la capacidad de autonomía administrativa y burocrática, mas no económica, es decir, se asumía que con un nuevo departamento se tendría una mayor descentralización con base en una fuerte legitimidad política-cívica. Entre tanto, se podría asistir directamente ante el Gobierno nacional a presionar por la realización de obras de infraestructura de mayor envergadura y, así mismo, se tendría una mayor eficiencia porque la gestión de los recursos públicos, sin necesitar la mediación de Manizales, sino de Pereira<sup>5</sup>.

Fueron muchos los documentos y discursos en los que líderes como Gonzalo Vallejo, Guillermo Ángel Ramírez y Arturo Valencia Arboleda dejaron plasmada la promesa descentralizadora que suponía el nuevo departamento de Risaralda (Gil, 2015). Pero tal vez donde se expresó con mayor contundencia este anhelo de autonomía y descentralización fue en el reportaje que el periódico el Diario de Risaralda le realizó a Vallejo, el día 31 de agosto de 1966, en el que además de mantener un contacto permanente con los municipios y aplicar una “justicia distributiva para que todos los municipios reciban la participación que les corresponde en las rentas Departamentales”<sup>6</sup>, también se prometía una atención descentralizada en temas puntuales, como la higiene, la salud y la educación:

La beneficencia y la higiene serán atendidas con el producido de la Lotería Departamental del Risaralda cuyos dineros no podrían ser invertidos en obras como el Teatro de los Fundadores [de Manizales], ni en propaganda de comercio e industria para favorecer determinados círculos. La Lotería del Risaralda será manejada por una Junta con participación de cada uno de los municipios y el producido será dirigido a solucionar los problemas de los hospitales, puestos de salud, asilos y otras entidades de beneficencia. La educación pública será entidad en forma preferencial y los fondos que por ley correspondan a este importante servicio público tendrán destinación especial evitando así los trasladados que colocan en penuria a las instituciones educacionales. El grave problema será la carencia de locales que se resolverá mediante un plan de construcción financiado con un empréstito con destinación

---

5 *Entrevista a Oscar Arango Gaviria. 20 de abril de 2016.*

6 *Reportaje del presidente de la Junta Pro-Departamento de Risaralda, Gonzalo Vallejo. Diario de Risaralda, Ago., 31, 1966, p. 2.*

especial que se amortizarán con lo que el departamento economizará en propaganda a licores departamentales.

El reportaje también evidencia una preocupación en Vallejo Restrepo por la conectividad intermunicipal e interdepartamental del futuro Risaralda. A la par, con la infraestructura física, las vías municipales, el trato respetuoso a los gremios y la promesa de que Pereira no daría un manejo centralista a los recursos públicos departamentales, como tanto se le había endilgado a Manizales en la campaña separatista:

En forma alguna permitiremos que Pereira invierta dineros que son de la provincia para el beneficio de la ciudad como capital. En obras públicas consideramos de vital importancia la carretera Panamericana no para empezarla con avenidas en la ciudad de Pereira, sino para ejecutarla donde las necesidades lo requieran. El peaje será invertido totalmente en las carreteras y en forma alguna estos fondos irán a embellecer las calles de la ciudad capital. Habrá una intervención directa de todos los municipios en el gobierno del Risaralda. Para tal efecto creemos de importancia capital la creación de una comisión permanente que asesorará a los municipios sin costo alguno y cuyos conceptos no son obligatorios para los citados municipios. El Comité de Cafeteros estará integrado por representantes gremiales de todos los municipios del Risaralda para evitar los favoritismos o los exclusivismos.

En los apartados finales del reportaje, Vallejo expuso gran conocimiento acerca del potencial económico de los municipios, explicó que contarían con el respaldo de una administración departamental descentralizada que generaría progreso económico, social y ambiental más equitativo. Que también se apoyaría en los conocimientos de los docentes y egresados de la Universidad Tecnológica de Pereira, que había iniciado sus actividades académicas en 1961. Para municipios como Balboa y La Virginia, Vallejo, envió un mensaje de tranquilidad, dando a entender que el nuevo departamento atendería los problemas del Ingenio Azucarero, acompañados de los beneficios de la carretera Panamericana; a los pueblos como Mistrató y Pueblo Rico les prometía fortalecer sus sistemas agropecuarios y turísticos; para Quinchía y Guática proponía fortalecer la explotación minera legal y convertirla en el primer renglón económico. En el reportaje a Gonzalo Vallejo, el presidente de la Junta Pro-Risaralda, fue enfático en atribuirle una responsabilidad central a la Corporación Financiera de Occidente, gracias a la cual los municipios podrían desarrollar sus proyectos de fortalecimiento a la industria y desarrollo local. Al finalizar, Vallejo retomó la importancia de los atractivos geográficos en el nuevo departamento, y como con estos, se podría convertir a Risaralda en el *departamento piloto*, así:

Queremos aprovechar los nevados, las lagunas, las fuentes termales, la belleza y fertilidad del Valle del Risaralda, el imponente cerro Tatamá, los bosques, los monumentos, los ríos caudalosos de los territorios aún desconocidos por la mayoría de los colombianos. Santa Rosa, Viterbo, Apía, Santuario, Pueblo Rico, Balalcázar, Anserma (sic), Belén de Umbría, Mistrató, La Virginia y Balboa saben muy bien de la razón que nos asiste en estos planteamientos. Pueblos de la importancia de Marsella, La Celia, Anserma, Risaralda y Viterbo al igual que los municipios que nos acompañan en esta empresa redentora deben saber que son firmes nuestros propósitos de entregarle a Colombia un Departamento Piloto dirigido por sus propios hijos<sup>7</sup>.

En este sentido, este artículo se interesa por revisar el desarrollo histórico del departamento de Risaralda, tras su creación el 1 de diciembre de 1966 y su inicio de labores, el 1 de febrero de 1967, haciendo hincapié en cómo se fue desarrollando paulatinamente su proceso de institucionalización y cómo a partir de ella se fortaleció la inversión descentralizada en los municipios. En particular, se indaga cuáles fueron las estrategias principales para cumplir las promesas de inversión presupuestal en campos como la infraestructura y los servicios sociales (educación, salud, empleo, etc.), se acude a algunas cifras de inversión en años puntuales, más que para hacer un balance cuantitativo para evidenciar los tipos de inversión que irrigaron a los municipios y en qué sectores se priorizaron.

A lo largo del artículo se puede evidenciar que la etapa de institucionalización de la nueva entidad administrativa fue fundamental para poder construir la plataforma departamental que pudiera comandar los hilos de los 14 municipios. Así mismo, se pone de relieve lo positivo de las medidas parciales del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), en cuanto a fortalecer las hacienda municipales, lo que dotó de posibilidades a los departamentos para invertir en los territorios bajo su jurisdicción. Este hecho fue aprovechado por los gobernadores de Risaralda.

En esta historia habría que tomar en cuenta lo mencionado por Darío I. Restrepo (2006), en el sentido de que el proceso de descentralización es una historia dinámica y “no un acto, sino una sucesión de momentos; no un modelo que irrumpe en un único acontecimiento, sino una serie de peldaños que construyen una estructura compleja; entonces también no un solo sentido, el ‘original’, sino un entrelazarse de propósitos y énfasis en fases históricas diferentes” (Restrepo, 2006, p. 353). Esto es importante señalarlo porque permite entender que la descentralización en Risaralda ha tenido efectos visibles y estos varían en intensidad, según el municipio que se esté observando. En cada

---

7 Reportaje del presidente de la Junta Pro-Departamento de Risaralda, Gonzalo Vallejo. *Diario de Risaralda*, Ago., 31, 1966, p. 2. Biblioteca del Banco de la República, Pereira.

municipio la descentralización estuvo, en gran parte, mediada por las relaciones clientelares en una época de transición entre la clase política tradicional –que sustentó su riqueza y poder en la tierra, la caficultura y la industria textil– y una clase política moderna compuesta por profesionales de la economía y la administración que intentaron aplicar los postulados del desarrollo y la planeación que estuvieron muy en boga durante los años 70 y 80, impulsados por los organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

### **Del Departamento Piloto a la materialización de una entidad administrativa.**

A partir del primero de febrero de 1967 empezó la consolidación de la nueva entidad administrativa. La euforia social que se vivió entre noviembre y diciembre de 1966 seguía latente, lo mismo que la incertidumbre política del mes de enero de 1967, producto del desconocimiento sobre el sentido de la decisión presidencial con respecto a quién sería el primer gobernador. El mes de febrero trajo consigo el comienzo de un nuevo periodo que tuvo por objetivo principal el fortalecimiento del departamento con sus respectivas entidades, tal vez en el ideal ciudadano y de los medios de comunicación se hizo más fuerte la esperanza por el anhelado departamento piloto, prometido con ahínco en los meses anteriores (Gil, 2015).

En dicho sentido, la institucionalización del departamento de Risaralda parte de la creación de dos entidades; la primera de ellas fue la Gobernación, en febrero de 1967, y la segunda fue la Asamblea Departamental, en febrero de 1968. Estas dos entidades tuvieron entonces la tarea de empezar a construir, ya no solo en el discurso político, sino en las realizaciones materiales el departamento. En ese propósito resultó fundamental la definición de una estructura orgánica que le permitiera al Gobernador desplegar su accionar a los 13 municipios. Según la legislación vigente, el Gobernador tenía la potestad de crear y suprimir dependencias dentro las entidades administrativas.

El primer gobernador, el doctor Castor Jaramillo Arrubla, tomó como base el decreto presidencial No. 147 del 30 de enero de 1967 para crear las dependencias de Valorización, Beneficencia y Consejo de Gobierno dependientes directamente de su despacho. En un segundo nivel fueron creadas las oficinas de Planeación y Asesoría jurídica. Y en un tercer nivel fueron creadas la División financiera y administrativa, a la cual quedaron adscritas las secretarías de Rentas y bienes, Personal, Presupuesto y Servicios generales; la División de gobierno, compuesta por las secretarías de Asuntos municipales y Acción comunal, Orden público y justicia; y la División de desarrollo económico y social que agrupó las secretarías de Obras públicas, Educación y cultura, y Agrícola y ganadería.

El análisis del organigrama sirve para perfilar los que fueron los principales frentes de inversión por parte de la Gobernación en los municipios. El peso inicial recayó sobre las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Económico y Social, que tuvieron a su cargo la posesión de los alcaldes e inspectores de policía municipales, la recepción de comunicaciones provenientes de las Juntas de acción comunal, la construcción de vías públicas intermunicipales y veredales, de escuelas, acueductos, alcantarillados y plantas eléctricas, lo mismo que la adjudicación de becas para educación primaria y secundaria. Es importante aclarar que antes de la Constitución de 1991 no había Secretaría de Salud porque estos temas dependían del Ministerio de Salud Pública, que tenía delegados en cada departamento, quienes eran a la vez, las personas encargadas de nombrar los médicos en los hospitales municipales<sup>8</sup>.

Se puede decir que el esfuerzo para la formación del departamento también pasaba por el escenario de las acciones simbólico-culturales a la luz de la ordenanza 041 de 1968, que creó la condecoración La Gran Cruz del Risaralda y el decreto 2861 de 1971, que creó el premio José Eustasio Rivera<sup>9</sup>, con los cuales se exaltarían las virtudes cívicas de los dirigentes que ayudaron en la creación del departamento y en su posterior desarrollo.

### **Presencia del departamento piloto en los municipios.**

Fueron dos los sustentos jurídicos que promovieron la mayor inversión en los municipios desde la óptica de la descentralización en aquellos años. En primer lugar, las ordenanzas 77 de 1961 y 74 de 1963 expedidas por la Asamblea Departamental de Caldas, y la ordenanza 037 de 1970 de la Asamblea Departamental de Risaralda. En ellas se estableció que los municipios y corregimientos tenían derecho a participar en las rentas de tabaco y licores, dineros que serían entregados por la Gobernación de manera anual.

En el segundo caso, la expedición de la Ley 33 de 1968 por medio de la cual se fortalecieron los fiscos departamentales y municipales, mediante la adjudicación a los departamentos de los impuestos a las loterías, registro y notariado, y licores destilados. Además, a los municipios se les cedió un porcentaje sobre el impuesto a las ventas, en 1969 en un 10%, en 1970 en un 20%, y a partir de 1971 en un 30%. También se les otorgó otros impuestos

8 En el artículo No. 2 del Decreto 147 del 30 de enero de 1967 se estipulaban las denominaciones así "Las unidades de primer nivel se denominarán Secretarías; las unidades permanentes técnicos y de asesoría, se denominarán Oficinas; las unidades de segundo nivel de las secretarías y oficinas, se denominarán Secciones, y las de tercer nivel, Grupos. Los órganos destinados a la orientación general que incluyan personas ajenas a la administración departamental, se denominarán Consejos. Los organismos internos de carácter permanente, asesores y coordinadores, se llamarán Comités. Los organismos que se convoquen para estudios de asuntos especiales, se denominarán Juntas o Comisiones".

9 Reinaldo Rivera Benavides. Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Fabio Vásquez Botero. Secretario de desarrollo económico y social. 22-Mar-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 13.

como el de espectáculos públicos, clubes, rifas y apuestas, y adicionalmente se les permitió gravar con el impuesto de industria y comercio a los bancos y entidades financieras. Incluso la Ley 33 de 1968 permitió a los municipios recibir directamente los auxilios ordenanzaes y parlamentarios, a través de los funcionarios encargados de secretarías o institutos descentralizados, solamente con la autorización del tesorero municipal y la vigilancia de la Contraloría Municipal.

Estas políticas descentralizadoras a nivel fiscal permitieron que el departamento de Risaralda tuviera unas condiciones de inversión hacia sus municipios más favorables que las que pudo tener durante muchas décadas el Departamento de Caldas. De ahí que la contratación para obras públicas haya sido mayor durante las primeras dos décadas del nuevo departamento. En cierta medida se empezaba vislumbrar el proceso de fortalecimiento de los municipios como unidades administrativas centrales del ordenamiento territorial, en donde estos municipios empezarían a tener una mayor autonomía de inversiones. Todavía muy distante de lo que propondría la Constitución de 1991.

En los municipios se vivió un incremento significativo en la construcción de escuelas y hospitales –de la mano con Comité departamental de cafeteros–; en la pavimentación de plazas y calles; en la apertura de caminos intermunicipales que dinamizaran el comercio con Pereira y La Virginia, y ya no tanto con Manizales, ocurrió esto especialmente en Belén de Umbría y Santuario; así mismo, en la compra de maquinaria como buldóceres, carros de bomberos y ambulancias<sup>10</sup>.

En los primeros años, los municipios asistieron a una verdadera bonanza que antes, bajo la tutela de Manizales, no se habían conocido. Al revisarse de manera puntual algunos municipios en años determinados se puede tener una idea del nivel de inversión pública que pudo desarrollar el departamento piloto. En 1970, la Gobernación focalizó la inversión que hizo en Apía en obras como la electrificación por un valor de \$ 136 046,81; para la pavimentación de calles por \$ 38 305,77; y para la adecuación de la Escuela Industrial por \$20 000,00. En total, la Gobernación de Risaralda invirtió en Apía cerca de \$194 352,58.

---

<sup>10</sup> Editorial. *El Diario*, feb., 5, 1968, p. 2. En esta editorial, el periódico de Pereira celebró la compra de maquinaria pesada que será distribuida en todo el departamento. “Risaralda y Pereira en marcha: Recientemente la ciudad y el departamento han adquirido una parte fundamental de la maquinaria de la maquinaria para Obras Públicas. La que se necesita para dar el paso de convertir esta sección en insignia del territorio colombiano y fortalecer el programa el progreso de los pueblos... Tanto Pereira como Risaralda se han propuesto dotar la totalidad de sus regiones con caminos, carreteras, puentes, servicios telefónicos, eléctricos, de agua y alcantarillado, en fin, con todo lo que es indispensable en la época moderna y se debe tener cuando se procura elevar el nivel de vida de cada miembro de la comunidad. Ahora, con la adquisición de un moderno equipo de Obras Públicas para Risaralda y Pereira, los municipios y las veredas comenzarán una nueva etapa en su avanzada hacia la conquista de los más altos objetivos de adelanto en los diversos órdenes y en muy breve plazo este Departamento será Piloto, como ya lo es en otros campos, en lo que Obras Públicas se refiere”.

En este mismo año, también se hicieron inversiones significativas en Belén de Umbría para adecuar la plaza de mercado por un valor de \$50 000,00, y comprar el buldócer, inversiones que en conjunto ascendieron a \$296 013,93. En otros municipios, como Santuario, en el mismo año se pudo construir el Colegio Instituto Santuario, el cual había sido una demanda continua de los santuareños ante la administración de Caldas, pero que nunca había sido contestada de manera positiva. La edificación y adecuación de esta institución educativa tuvo una partida de \$ 68 513,75<sup>11</sup>.

Otro frente que tuvo que afrontar la administración departamental fueron las deudas que los propios municipios eran incapaces de subsanar. Ejemplo de lo anterior fue el municipio de La Virginia, en 1971, que no pudo cubrir su endeudamiento con las Empresas Públicas de Pereira, el cual fue asumido por la Gobernación de Risaralda por la suma de \$176 412,33<sup>12</sup>. Los primeros gobernadores sostuvieron ante la Asamblea Departamental que estos pasivos por parte de los municipios eran producto de la desatención histórica de Manizales y que por tanto, el Departamento de Risaralda debía ayudarles a solucionar el problema.

Muchos municipios asistieron por primera vez en su historia a tener representación en la Asamblea Departamental. Esto, por supuesto, tuvo implicaciones directas en la inversión en municipios pequeños, como Balboa, La Celia y Guática. Cuando la Gobernación Departamental no atendía las demandas municipales, estas eran gestionadas por los diputados mediante los auxilios ordenanzales, los cuales se podían adjudicar en los periodos de sesiones ordinarias de los diputados. Un ejemplo de las necesidades que se solucionaban por la intermediación de los diputados departamentales se registró el 23 de septiembre de 1972, cuando el gobernador Reinaldo Rivera Benavides autorizó la ejecución de la ordenanza No. 027 de 1970, gracias a la cual se adjudicaron los auxilios departamentales por valor de \$ 628 800,00, distribuidos en los municipios<sup>13</sup>.

---

11 Reinaldo Rivera Benavides. *Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Fabio Vásquez Botero. Secretario de desarrollo económico y social. Bernardo Mesa Abadía. Jefe de la oficina administrativa.* 25-Ago-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 15.

12 Reinaldo Rivera Benavides. *Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Fabio Vásquez Botero. Secretario de desarrollo económico y social. Bernardo Mesa Abadía. Jefe de la oficina administrativa.* 25-Ago-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 15.

13 Apía: Taller de modistería por 10.000.00, Hospital por 4.000.00. Belén de Umbría: Cuerpo de bomberos por 3.000.00. Guática: Pavimentación por 4.000.00, Junta de Acción Comunal San Clemente por 3.000.00, Junta de Acción Comunal de las veredas Pira, Guática viejo y Marmolejo por 5.000.00. La Celia: Pavimentación por 4.000.00, Junta de Acción Comunal vereda Caimalito (para la construcción de los servicios sanitarios en la escuela) por 5.000.00. La Virginia: Barrios Juan XXIII y Buenos Aires (dotación y reparación Escuela Juan XXIII) por 5.000.00, Barrio Buenos Aires (Dotación y reparación Escuela) por 5.000.00. Marsella: Vereda Miracampo (Puesto de salud) por 3.000.00, Escuela vocacional agropecuaria por 12.500.00, cementerio por 5.000.00, Vereda La Nubia (Escuela) por 5.000.00, Bomberos 5.000.00, Escuela María Inmaculada por 4.000.00, San Vicente 1.000.00, Vereda Miracampo (Puesto de salud) 15.000.00, Vereda Cantadelicia

Pereira como capital recibía inversiones mucho más significativas que el resto de los municipios. Los auxilios ordenanzaes fueron destinados en gran medida a cubrir apoyos para las Juntas de Acción Comunes en los municipios y en la capital. Por intermedio de los auxilios ordenanzaes y los parlamentarios se cubrió un gran porcentaje de los problemas sociales del nuevo departamento. Los parlamentarios y dirigentes políticos de aquellos años consideran que los auxilios constituían una forma de intermediación política muy práctica y eficiente, que retroalimentaba la relación entre los políticos y sus bases electorales.<sup>14</sup> Aunque en efecto, si bien acercaba a los políticos con su electorado también permitía configurar redes clientelares regionales a partir de la asignación de becas educativas y recursos para edificios, casas de la cultura, casetas comunales, bazares en los barrios y regalos navideños.

### **El departamento toma forma con una nueva infraestructura**

La gestión administrativa del nuevo ente departamental contemplaba varios frentes de acción. Por un lado, la llegada de entes descentralizados del

---

(carretera) por 2.500.00. Mistrató: Pavimentación por 4.000.00. Pueblo Rico: Eléctricación por 4.000.00, Matadero público (para construcción) por 5.000.00, Carretera: Santa Cecilia Oscordo - Colonia Rio Oscordo por 10.000.00, Colegio San Pablo (para construcción) por 10.000.00, para Pro-viviendas familias padres por 4.000.00. Pereira: Cooperativa de ahorro y crédito UTRAR por 50.000.00, Junta de Acción Comunal El Crucero para electrificación de la Carmelita por 20.000.00, Junta de Acción Comunal La Honda (para restaurante Escolar), Junta de Acción Comunal Barrio Boston (para construcción de puente) por 10.000.00, Junta de Acción Comunal San Marino (Para construcción Restaurante Escolar) por 12.800.00, Junta de Acción Comunal barrio San Camilo (para obras varias) 25.000.00, Junta de Acción Comunal Barrio San Jorge (Construcción de la Escuela) por 10.000.00, Junta de Acción Comunal Barrio Risaralda (para construcción de Escuela) por 10.000.00, Junta de Acción Comunal Barrio Ormaza (para escuela) por 5.000.00, Junta de Acción Comunal vereda Caimalito (para construcción de escuela) por 5.000.00. Santuario: Bomberos por 5.000.00, Colegio María Auxiliadora por 10.000,00, Plan Viviendas para familias pobres por 10.000,00, para Colegio de Varones por 25.000,00, Pavimentación por 5.000,00. Santa Rosa de Cabal: Junta de Acción Comunal La Capilla - Dosquebradas por 10.000.00, Vereda Filobonito - Cerretera -Dosquebradas por 3.000,00, Vereda Frailes y Alto del Toro -Dosquebradas por 3.000,00, Junta de Acción Comunal San Vicente (Plan de vivienda) por 3.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Kennedy (plan de vivienda) por 25.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Pto XII (plan de vivienda) por 20.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio San Vicente (Plan de Vivienda) por 20.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Ozanam por 10.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Bolívar por 6.500,00, Escuela Pedro J. Rivera (Construcción y dotación) por 6.500,00, Junta de Acción Comunal Barrio El Balso (construcción de Inspección de Policía) por 10.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Otún (construcción de inspección de Policía) 5.000,00, Junta de Acción Comunal Barrio Granada (para alcantarillado) por 5.000,00. Quinchía: Junta de Acción Comunal Vereda Juan Tapado por 10.000,00, Plaza de mercado cubierto (construcción) por 40.000,00, Construcción Cuartel de Bomberos por 40.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Moreta (obras varias) por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Cañaverl (Obras varias) por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Primavera por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Miraflores por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda de Guerrero por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Trojes por 2.000,00, Junta de Acción Comunal Vereda Súmera por 2.000,00. Reinaldo Rivera Benavides. Gobernador de Risaralda. Fabio Ángel Jaramillo, secretario de gobierno. Bernardo Mesa Abadía. Jefe de la oficina administrativa. 23-Sept-1971. Pereira-Archivo de la Gobernación de Risaralda. Decretos, libro No. 15.

14 Entrevista a Carlos Arturo López Ángel. 22 de abril de 2016; entrevista con Jairo Arango. 30 de marzo de 2016.

orden nacional, como el ICBF, el SENA, el IDEMA, el ICT, el INCORA, entre muchos otros, cuyos principales cargos directivos, así como buena parte de la nómina de empleados y trabajadores rasos, eran definidos mediante sucesivas pujas clientelistas<sup>15</sup>. En otros casos se trataba de poner a paz y salvo la deuda pública que los departamentos del Quindío y Risaralda habían adquirido con el departamento de Caldas durante el proceso de secesión<sup>16</sup>, lo mismo que la liquidación de entidades como ACUACALDAS y algunos contratos con la CHEC<sup>17</sup>.

Pero al mismo tiempo se requería incrementar la inversión en infraestructura, para darle sentido a la nueva entidad administrativa, debido a que en poco tiempo los municipios comenzaron a demandar mejoras en su conectividad. Las Juntas de acción comunal fueron los medios privilegiados para elevar estas demandas ante la Asamblea Departamental. El procedimiento usual consistía en establecer contacto con uno de los diputados departamentales, elaborar una misiva en la que se consignaran las peticiones; además, era importante que la carta llegara a la presidencia de la Asamblea firmada por el mayor número de ciudadanos.

Los argumentos que condensaban en estas peticiones hacían eco de las promesas descentralizadoras del proyecto risaraldense. La comunicación con las autoridades departamentales, casi siempre fluida, ponía hincapié en las ventajas que para el comercio municipal tenía la construcción de las vías. Basta revisar la correspondencia recibida en la Asamblea Departamental para encontrar un sinnúmero de documentación firmada por presidentes de Juntas de Acción Comunal de corregimientos y veredas en todos los municipios, en la cual están esgrimiendo problemas para llevar productos como café, plátanos, frijoles, cebolla, aguacate, etc., a Pereira. Los municipios en los que con mayor reiteración se hicieron estas exigencias fueron Pueblo Rico, Mistrató, Santuario, Apía, La Celia, Balboa, Marsella y La Virginia.

En muchos casos, los líderes comunales habían conseguido previamente el apoyo del Comité departamental de cafeteros, que se vinculaba con la obra de dos maneras: como entidad que ejecutaba el presupuesto de la obra por delegación del departamento y se apoyaba en el voluntariado de los vecinos, o con recursos propios, por ejemplo, en las primeras etapas de las vías<sup>18</sup>.

Para ello, la Asamblea departamental de Risaralda creó en 1971 el plan vial departamental, coordinado por una comisión de obras públicas, integrada por los diputados Pascual López López, Rodrigo Orozco Gutiérrez, Fabio Zuluaga Gaviria, Nepomuceno Morales Franco y Manuel Posada Ángel,

---

15 *La Patria*, jun., 14, 1967, p. 1.

16 *La Patria*, jun., 21, 1967, p. 3.

17 *La Patria*, jun., 27, 1968, p. 1.

18 "Aporte departamental para carreteras". *El Diario*, ene., 23, 1968, p.4.

quienes se encargaban de viajar por todo el territorio risaraldense, estudiando y registrando las necesidades más apremiantes de los municipios que conformaban Risaralda<sup>19</sup>. No obstante, los recursos públicos resultaban insuficientes, porque el departamento de Risaralda debía cubrir primero las deudas del departamento de Caldas adquiridas en la separación.

Con la anterior información se puede aportar de alguna manera a la comprensión de los procesos de descentralización a escala local, mediante dos argumentos: 1) la construcción de caminos, y 2) la participación ciudadana. En el primero, la descentralización se entiende como la “solución” de “necesidades vitales” para algunos municipios, que veían en las vías y caminos un sinónimo de “progreso” y “superación de dificultades” que no había sido posible sortear cuando pertenecían al Gran Caldas. En el segundo, la participación de las Juntas de acción comunal no solo da cuenta de procesos de organización comunitaria, sino también de un empoderamiento de ciertos agentes políticos locales que lograron acumular capital político y moverse ágilmente en los diferentes ramajes de las redes clientelistas y la micropolítica de una “aparente” descentralización de la participación ciudadana en el desarrollo local y regional del departamento. Es importante hacer alusión a la capacidad del Comité de cafeteros para articular, de manera precisa y funcional, tanto a la población campesina como a la Asamblea y Gobernación departamental.

Lo anterior ratifica la idea que plantea Pécaut en el sentido que los intersticios generados en la dinámica de clientelismo fueron apropiados por la sociedad, a pesar de que su acción fue restringida y “no ideal”, para solicitar y negociar la presencia del Estado:

La precariedad del Estado, pulpo casi siempre sin cabeza, es sin duda uno de los elementos que garantiza la preservación de las estructuras sociales y políticas. La democracia es ampliamente “privada” pero ofrece un vasto espacio –la escena política– a la disposición de los ambiciosos de todo tipo de procedencia. No hay espacio suficiente para una política voluntarista de desarrollo, pero los reajustes y las crisis hacen posible de manera permanente las mutaciones indispensables (2001, p. 648).

### **La modernización llega a los municipios de la mano de los servicios públicos**

Los municipios tuvieron dos demandas permanentes ante la Gobernación: la construcción de plantas de electrificación y la construcción de acueductos. En 1970, la Asamblea autorizó al gobernador, Gonzalo Vallejo Restrepo, para que hiciera un préstamo por un millón de dólares con el objeto

---

*19 Pascual López López. Rodrigo Orozco Gutiérrez. Fabio Zuluaga Gaviria. Nepomuceno Morales Franco. Manuel Posada Ángel. (Diputados Comisión). Pereira, 16 de marzo de 1971. Archivo Asamblea Departamental. Pereira, Colombia.*

de invertir en el mejoramiento de los servicios públicos<sup>20</sup>. Además de mejorar las condiciones de vida de los pobladores del departamento, en el fondo había una preocupación desde la Gobernación por descentralizar la prestación de varios servicios públicos, pero para ello primero se debía mejorar las instalaciones locales y después finiquitar los convenios con la electrificadora CHEC, que tenía una gran cobertura del territorio risaraldense.

Unos días después que fue autorizado el préstamo, la Asamblea expidió la ordenanza No. 32, por medio de la cual se creó la Central Hidroeléctrica de Risaralda, entidad de carácter mixto, la cual funcionaría en todo el departamento y de la que podrían ser accionistas las personas de derecho privado. Su junta directiva debería estar presidida por el Gobernador, quien estaría acompañado por el Alcalde de Pereira y tres integrantes de los municipios nombrados por la Asamblea Departamental<sup>21</sup>. A partir de la creación de esta entidad, los municipios incrementaron las solicitudes de apoyo para el fortalecimiento eléctrico.

En 1980, la Gobernación autorizó los estudios para la termoeléctrica en Quinchía aprovechando el material carbonífero de la zona. Al respecto, se pronunció El Diario el día 5 de mayo de 1980, para informar del trabajo conjunto que estaban adelantando varias entidades especializadas para hacer realidad el “proyecto de la instalación de una gran termoeléctrica en la zona rural del municipio de Quinchía, para proyectar el uso del gran material carbonífero allí existente”<sup>22</sup>; en comienzo, el costo de la termoeléctrica sería de cinco mil seiscientos millones de pesos y serviría para abastecer la región circundante de Quinchía, Guática y Mistrató.

El nivel de inversiones para Risaralda se incrementó ostensiblemente durante la presidencia de Turbay Ayala. La gobernadora Amparo Lucía Vega Montoya, en compañía de los parlamentarios representantes de Risaralda, gestionó en 1980 cerca de seis mil millones de pesos para continuar con la electrificación rural y 11 500 000 millones para el mejoramiento de los acueductos municipales. Estos planes fueron puestos en ejecución con la ayuda del Comité Departamental de Cafeteros. En El Diario se publicaron las palabras de la gobernadora aclarando que “estas obras son de urgente necesidad para marcar así una etapa decisiva en el progreso de todos y cada uno de los municipios”<sup>23</sup>.

Cabe señalar que la visita de la gobernadora Vega Montoya a Bogotá al Palacio de Nariño se produjo después de una visita que realizó Turbay Ayala a

<sup>20</sup> Ordenanza No. 10. Hernán Ocampo Valencia (Presidente), Nelson Gómez Muñoz (Secretario General). 9-Nov-1976, AGR, Pereira, Archivo Central Gobernación de Risaralda. Pereira-Colombia.

<sup>21</sup> Ordenanza No. 32. Nelson Gómez (Secretario General). 19-Nov-1970, AGR, Pereira, Archivo Central Gobernación de Risaralda. Pereira-Colombia.

<sup>22</sup> En marcha proyecto para termoeléctrica en Quinchía. *El Diario*, Mayo, 6, 1980, p. 7.

<sup>23</sup> La zona rural de Risaralda quedara totalmente electrificada antes de 1982. *El Diario*, jul., 2, 1980, p. 5.

Risaralda, en el mes de marzo. En dicha ocasión, el alcalde de La Virginia, Luis Nebio Parra, dejó en evidencia las crecientes necesidades de su municipalidad en términos socioeconómicos cuando le solicitó al presidente Turbay obras como el matadero, el acueducto y la cárcel municipal; pero así mismo, dotación de maquinaria para el Cuerpo de Bomberos e iluminación para las calles del pueblo. En las palabras del alcalde también aparecieron otros temas fundamentales como la vivienda y el Ingenio Risaralda:

La Virginia necesita de verdaderos planes de vivienda popular, pues por su desarrollo agro-industrial ha crecido una migración bastante alta, a la vez del aumento de la vegetativa población seguida por el Ingenio Risaralda. Las escuelas y colegios, señor presidente, no corresponden a las demandas de educación necesaria. Señor presidente, el municipio de La Virginia, es un puerto pobre y los recursos ordinarios son insuficientes para la solución de dichos problemas. Los recursos del crédito son imposibles por la escasa capacidad de endeudamiento. La Virginia, señor presidente, refleja la situación de los demás municipios de este territorio<sup>24</sup>.

Tras el regreso de la gobernadora se abrió la licitación para la construcción de la planta de tratamiento de aguas para el acueducto de Balboa y de las redes que se debían instalar hasta la cabecera municipal<sup>25</sup>, así como otras obras en el resto de municipios de Risaralda, que eran reclamadas por la dirigencia local de manera perentoria. En el caso mencionado del acueducto de Balboa, nuevamente fue importante la figura del Comité departamental de Cafeteros. Fue a esta entidad a la cual el gobierno departamental le encargó administrar los recursos, hacer la contratación del personal y la ejecución de la obra, así como los demás contratos tendientes a que se pudiera mejorar la bocatoma de Peñas Blancas<sup>26</sup>.

Por intermedio del Comité de Cafeteros también se coordinó el diálogo con los pobladores de Balboa para que, incentivando su comportamiento cívico de ciudadanos comprometidos, se dispusieran a asistir a los convites programados para apoyar la construcción del acueducto. Así los pobladores salieron con pica y pala durante los 26 kilómetros entre Peñas Blancas y Balboa para apoyar la labor de los obreros<sup>27</sup>. A partir de la construcción del Acueducto de Balboa, el departamento de Risaralda creó la Empresa de Obras Sanitarias Departamentales, entidad que se encargó de administrar los recursos para acueductos y alcantarillados en los municipios y articularse con las empresas locales como EMPORIS y EMPOCABAL en Santa Rosa, y con el Comité

<sup>24</sup> Necesidades de La Virginia expuso el alcalde Luis Nebio Parra C. al presidente Turbay Ayala. *El Diario*, página 6, Lunes 3 de Marzo de 1980.

<sup>25</sup> Se abrirá licitación para obras en el acueducto de Balboa. *El Diario*, página 8, Viernes 1 de junio de 1980.

<sup>26</sup> Dos millones para el acueducto de peñas blancas en balboa. *El Diario*, página 6, Lunes 10 de Marzo de 1980.

<sup>27</sup> Éxito rotundo en el tercer convite proacueducto de Balboa Risaralda. *El Diario*, 4, Jul, 1980, p. 8.

Departamental de Cafeteros en los demás municipios<sup>28</sup>. La Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda planeó la construcción progresiva de los acueductos en 23 poblaciones entre municipios y corregimientos, en un plazo que se extendería entre 1980 y 1990, con lo que se beneficiaría la población del departamento y se garantizaría una cobertura superior al 50%<sup>29</sup>.

### **Tensiones entre la administración departamental y los nuevos liderazgos políticos.**

Si bien un panorama de la inversión municipal es orientador de la presencia de la Gobernación en los municipios, también es cierto que de manera lenta irían apareciendo pequeñas tensiones entre municipios y Gobernación por la destinación de recursos y, en un sentido más particular, porque cada vez era más necesario la presencia de los mediadores políticos entre ambas partes. La especialización del clientelismo como práctica bisagra entre población y autoridades ejecutivas y legislativas fue lo propio del Frente Nacional. El reparto igualitario del poder político en el orden nacional, no se representó de manera exacta en las localidades, donde los municipios continuaban “perteneciendo” a uno de los dos partidos políticos tradicionales.

A comienzos de la década de los años 70, la Lotería de Risaralda contrató a William Londoño Bolívar para que elaborara un análisis del comportamiento del departamento (diagnóstico y prospectivo). Londoño, después de caracterizar cada uno de los municipios, sus generalidades históricas, geográficas, productivas, etc., esbozó varios puntos de acción inmediata que el departamento debía incluir para una prospectiva óptima para que pudiera convertirse en el *departamento piloto* que se había prometido. El primero tenía que ver con la pertinencia de contar con un plan de desarrollo con programas concretos y proyectos específicos; el segundo, con la necesidad de superar la dependencia del monocultivo del café; el tercero, tener un plan de diversificación económica; el cuarto aconsejaba fortalecer los cultivos de piña, plátanos, cacao, caña de azúcar y otros frutales, mediante “mejores sistemas de mercadeo, promoción de cooperativas y créditos agropecuarios”; el quinto recordaba las excelentes calidades climáticas y geográficas del departamento “por su precipitación, calidad de suelos y predominio de la tenencia familiar de la tierra”; el sexto proponía la consolidación industrial de la mano con la Corporación Financiera de Risaralda; y el séptimo señalaba que el principal obstáculo de la industrialización del departamento era la “aguda escasez de energía eléctrica” (Londoño, 1972, pp. 139-141).

Por supuesto que, como diagnóstico, la mirada de Londoño Bolívar resultaba muy útil; sin embargo, para un departamento de reciente creación

28 A EMPORIS se vinculará la entrante semana EMPOCABAL. *El Diario*, 1, mar, 1980, p. 1.

29 Inversiones por 3.330 millones de pesos hará el INSFOPAL en varias ciudades. *El Diario*, 16 de mayo de 1980, p. 4.

poner en práctica estos lineamientos implicaban un constante replanteamiento en la administración de los recursos. Pero esta situación también pone de presente un reverso en la aplicación del proceso descentralizador en Risaralda, un escenario que tal vez no fue contemplado por sus líderes ideológicos en entre 1966 y 1967. Por supuesto, el clientelismo entró a jugar el papel determinante a la hora de la asignación de los recursos públicos hacia los municipios<sup>30</sup>.

La falta de recursos para cubrir todas las demandas desde los municipios, el clientelismo incentivado por el Frente Nacional y la emergencia de nuevas figuras políticas en los ámbitos locales, fueron elementos que entraron en la dinámica regional y que marcaron elementos que permiten problematizar o, por lo menos, proponer un matiz a la forma cómo el departamento piloto se desarrolló. Conviene revisar la idea del historiador Jaime Montoya, quien señala que la creación del departamento fue posible porque se movilizaron los gremios económicos y las principales fuerzas políticas de la ciudad de Pereira, bajo el lema publicitario de forjar un *departamento piloto*. Sin embargo, una vez alcanzado este propósito se evidenció un paulatino relegamiento de algunos sectores económicos<sup>31</sup>.

Este reordenamiento de las relaciones políticas que señala Montoya, trajo consigo nuevas dinámicas en lo relacionado con la descentralización que tuvieron incidencia tanto en el plano local como regional. Por una parte, la Gobernación debía hacer presencia y cumplir con las propuestas de la campaña separatista, pero por la otra parte, los sectores con capacidad para desarrollar el territorio estaban distanciándose. En especial, el sector político empezó a transformarse.

Tal vez el caso más representativo de ello es el que ocurrió en Pereira. Como sostiene el exalcalde Gustavo Orozco, líder político de aquellos años:

... la ciudad de Pereira estaba en manos de una clase política tradicional que se encontraba muy tranquila y satisfecha porque el ejercicio de conseguir votos lo tenían garantizado al tener la mitad cada uno del poder y de toda la *mermelada* que se repartía y no se preocupaba... Entonces surgió un grupo contestatario que comenzó a hablar de la necesidad de relacionar la política con la planeación<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> *Basta hacer una revisión de los archivos de municipios como Balboa, Belén de Umbria, Apía, Marsella, Mistrató, Guática, La Celia y Quinchía para evidenciar en la correspondencia dirigida a la Asamblea Departamental y a la Gobernación de Risaralda la emergencia de cierto descontento porque las demandas municipales no eran cubiertas adecuadamente. De igual forma, en los archivos de Asamblea Departamental y Gobernación de Risaralda, los libros que mejor se preservan son los que contienen la nómina porque son los que mayor interés tienen por parte de los funcionarios responsables, después de la nómina están los libros de oficios recibidos, hacer sólo un análisis de estos libros puede construir un panorama de cómo poco a poco cambiaron los tonos y demandas hechas desde las localidades a la capital.*

<sup>31</sup> Conferencia magistral. Jaime Montoya Ferrer, en *Academia Pereirana de Historia*, abril de 2016.

<sup>32</sup> Entrevista con Gustavo Orozco. 20 de abril de 2016.

A la clase política tradicional pertenecían Camilo Mejía Duque y Jaime Salazar Robledo (Oscar Vélez Marulanda y Emiliano Isaza), quienes desarrollaban un trabajo político desde décadas anteriores. A su alrededor estaban otras figuras con menor poder político, como Enrique Millán, Octavio Mejía Marulanda, Gilberto Castaño Robledo. Para la creación del departamento Camilo Mejía y Salazar Robledo estrecharon sus vínculos con las familias notables: familia Vallejo, Ángel, Marulanda, Mejía, Valencia Arboleda, dejando temporalmente los problemas políticos y elitistas de los años 50 y 60. A nivel electoral, fue Mejía Duque el que dominó el departamento antes y después de su creación; siempre obtuvo las mayorías hasta que la nueva clase política mucho más profesional emergió. Orozco recuerda que “la primera vez que derrotaron al negro Camilo fue cuando llegamos nosotros, los de mi generación, porque nosotros no éramos del Club Rialto; nosotros éramos de la Universidad Nacional, otros de la Universidad de los Andes como Cesar Gaviria, u otros que eran de la Universidad Tecnológica de Pereira como Juan Guillermo Ángel<sup>33</sup>.”

Esta clase política emergente, en apariencia más consciente de los problemas del país y de la región, fue la que tuvo en responsabilidad el manejo del departamento, apenas unos años después de su creación. En los municipios también se fueron formando jóvenes figuras como Carlos Arturo López Ángel, Gabriela Zuleta Álvarez, Juan Hurtado, Emiliano Isaza Henao, etc., fueron estos nuevos políticos los responsables durante más de dos décadas de distribuir entre los municipios y la población risaraldense los auxilios parlamentarios y ordenanzaes, y los cargos políticos en las dependencias estatales. La forma para hacerlo sería mediante la articulación de redes clientelistas, se entregaban auxilios a líderes comunales que eran los que proporcionaban votos, municipios, corregimientos y veredas para alguna obra urgente y a cambio, los pobladores, se vinculaban políticamente con el representante o senador. La distribución del poder político se fraguaba bajo la presión para las nóminas de pago, quienes a su vez debían hacer aportes a los distintos directorios departamentales y municipales.

También es cierto, como sostiene el exgobernador Carlos Arturo López, que estos auxilios permitieron, en su momento, una concepción de lo público muy dinámica porque finalmente los auxilios llegaban a los municipios, pero especialmente porque los diputados y los senadores tenían un compromiso ético con su cuidado. Para López Ángel esa fue la forma características de hacer la política durante entre los 60 y 80, así:

En aquella época la política se hacía con auxilios. Nosotros en Unidad Liberal y Unificación Conservadora, manejábamos un criterio de transparencia total en el manejo de esos recursos. Esa plata no era para robársela. Una parte llegaba al Comité de Cafeteros y entre ellos y nosotros teníamos un fondo especial. El doctor Cesar Gaviria, Óscar

---

33 *Entrevista con Gustavo Orozco. 20 de abril de 2016.*

Vélez y yo, nos íbamos de campaña los fines de semana, llegábamos a una vereda de Quinchía que estaba sin electrificación, llegábamos y los líderes de allá nos decían: ‘vea, falta esta línea de electrificación de aquí hasta esa parte, son 500 familias’. Entonces nosotros llegábamos y hacíamos una carta para el Comité de Cafeteros, por favor, de los montos de Unidad Liberal, electrificar esta vereda. Entonces el Comité de Cafeteros colocaba la mitad y nosotros colocábamos la otra mitad, con los auxilios. En esa forma Unidad Liberal y Unificación Conservadora, electrificamos el 99% del Departamento. Esto era así para electrificación, carreteras y acueductos. En educación teníamos otra plata, dábamos dos tipos de becas, yo personalmente daba becas de un fondo que yo tenía, que se llamaba “Carlos Bolívar”. Dábamos becas a los niños de primaria, por todo el departamento íbamos repartiendo hasta 5 becas cada año. Pero teníamos otro fondo muy especial que era el fondo de becas para estudiantes Universitarios. Entonces dábamos becas completas de derecho. También becábamos en la [Universidades] Tecnológica de Pereira, en la Católica de Pereira, Libre y en universidades de Bogotá. Los campesinos y los estudiantes terminaban ayudándonos en campañas, porque estaban muy agradecidos por las becas. En esa forma se llevó desarrollo al Departamento<sup>34</sup>.

El clientelismo político se puede ver como la contracara de la descentralización al ser reflejo de la insuficiencia presupuestal del país en general y del Departamento de Risaralda en lo puntual. La combinación de fenómenos como el clientelismo y el faccionalismo del partido Liberal y Conservador, le dieron al nuevo Departamento de Risaralda una dinámica más política aunque se había planeado sobre fundamentos administrativos. Por lo menos así lo concibieron los líderes de la Junta Pro-Risaralda. Mientras los gobernadores gestionaban recursos ante el gobierno nacional, en el escenario regional debían conciliar con todas las fuerzas políticas; de no hacerlo así, corrían el riesgo de recibir presiones por parte del ministro de gobierno o de ser removidos de su cargo. En el fondo, la figura del gobernador antes de la elección popular estaba muy comprometida en satisfacer las voluntades de los políticos regionales y, a la vez, hacer lo mismo con las políticas nacionales. Su función fue la de mediadores entre élites regionales y ejecutivo nacional.

Un acontecimiento entre muchos de los presentados y que ejemplifica esta característica política de la época, sucedió el 27 de abril de 1981, cuando el representante por Risaralda, Hernando Ramírez Guevara, envió misiva al Ministro de Gobierno presidencial quejándose por el trato recibido del gobernador. Las palabras del representante fueron “el mandatario de Risaralda, desconoció mi posición política como parlamentario”; para el periódico *El Diario*, donde se publicó la información, la molestia de Ramírez Guevara

---

34 Entrevista a Carlos Arturo López Ángel. 22 de abril de 2016.

tenía que ver con defender su derecho político en la repartición de los cargos<sup>35</sup>. Coincidió además con que por esos días se estaba discutiendo quién sería el nuevo gerente de la Lotería de Risaralda, pero antes que su perfil y la importancia que esta entidad estaba teniendo en el desarrollo del departamento, se debatía a cuáles de las facciones políticas pertenecería el nuevo gerente<sup>36</sup>. El parlamentario Ramírez Guevara despertaba muchos recelos en Pereira, y mucho más después de mayo de 1981, cuando decidió no apoyar la precandidatura presidencial de Jorge Mario Eastman<sup>37</sup>.

De esta manera, aunque la nueva clase política trajo elementos renovados y promovió los políticos municipales, para la administración del departamento implicó la presencia de nuevos actores con capacidad de presión suficiente para configurar un escenario de contienda política en donde la estabilidad e inestabilidad política se sucedieron reiteradas veces.<sup>38</sup> Tema que también permitirá observar otra perspectiva de las primeras décadas del departamento de Risaralda.

## Reflexiones finales

La idea del nuevo departamento surgió en un momento propicio para llevarla adelante. Tanto la legislación nacional como las condiciones en el escenario regional estaban dadas para que los sectores político, económico e industrial con el apoyo de la prensa y la Iglesia Católica, construyeran un proyecto de departamento que prometía vincular a la futura capital, Pereira, con el desarrollo de los municipios.

Hacerlo implicó una campaña amplia de movilización social y política que trastocó la opinión pública en Pereira entre 1965 y 1967. El primero de diciembre de 1966 el presidente Lleras Restrepo firmó la Ley 70 y con ella le dio vida a la nueva entidad. A partir de allí vinieron los esfuerzos locales y regionales por crear una institución departamental que pudiera cumplir los propósitos de ser el *departamento piloto*.

La institucionalización fue el primer paso. Desde los elementos mínimos, como consolidar una estructura orgánica hasta procesos más complejos y políticos, como los nombramientos de funcionarios en secretarías y direcciones. En paralelo a esta etapa de institucionalización, la Gobernación de Risaralda buscó aprovechar los recursos de la descentralización administrativa y fiscal para invertir en frente prioritarios como las vías municipales, los servicios públicos y la educación.

35 El ministro de gobierno atiende reclamo del parlamentario Hernando Ramírez Guevara. *El Diario*, 27, abr, 1981, p. 5.

36 Lotería del Risaralda no es cuota del Ricardismo. *El Diario*, 30, abr, 1981, p. 4.

37 El Concejo de Pereira expidió comunicado con relación a la resolución aprobada para declarar personas no gratas a tres parlamentarios. *El Diario*, 11, may, 1981, p. 5.

38 Esta idea en principio fue planteada por López (2011).

No obstante, aun cuando la inversión en los municipios fue visible, también lo fue que Pereira como capital pudo aprovechar la mayoría de los recursos para sus propias obras. Pero además, que los recursos con el pasar de los años se fueron tornando insuficientes, lo que se sumó a la dinamización de la nueva política, el surgimiento de otros grupos y facciones políticas, que convirtieron el departamento en un espacio de contienda política en el que cada vez se hizo más complicado desarrollar una planeación. La figura del gobernador se vio muy limitada ante las presiones que ejercieron los líderes políticos.

### **Archivos**

Archivo Gobernación de Risaralda, Pereira.  
 Archivo Asamblea Departamental de Risaralda, Pereira.  
 Periódico El Diario de Pereira.  
 Periódico El Diario de Risaralda.  
 Periódico La Patria

### **Entrevistas**

Carlos Arturo López Ángel, ex gobernador de Risaralda.  
 Gustavo Orozco, ex alcalde de Pereira.  
 Jairo Arango Gaviria, ex alcalde de Pereira.  
 Oscar Arango Gaviria, investigador y docente universitario.

### **REFERENCIAS**

- Alzate, G. (1984). *La desmembración de la mariposa verde*. Pereira: Gráficas Olímpica.
- Alzate, G. (1998). *La desmembración de la mariposa verde (parte 2)*. Pereira: Fondo Mixto para el desarrollo de la cultura.
- Ángel Jaramillo, H. (1983). *Pereira. Proceso histórico de un grupo étnico*. Pereira: Ediciones graficas Olímpicas.
- Ángel Jaramillo, H. (1995). *Pereira Espíritu de libertad*. Pereira: Colección literaria del fondo Mixto para la promoción de la cultura y las artes de Risaralda.
- Cardona, G. (2003). *Raíces de la desindustrialización en Risaralda*. Pereira: Editorial Papiro.
- Correa, J. (2015). *Civismo y educación en Pereira y Manizales (1925-1950): Análisis comparativo de sociabilidades, visiones de ciudad y cultura cívica*. Pereira: Editorial Universidad Tecnológica de Pereira.
- Correa, J. y Gil, A. (2015). Revisión crítica de la escritura de la historia local en Pereira. *Revista Pindaná de los Zerillos*, 2, 38-48.

De los Ríos, R. (1983). *Historia del Gran Caldas*. Manizales: Imprenta Departamental de Caldas.

Fals Borda, O. (1996). *Región e historia: Elementos sobre ordenamiento territorial y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: TM Editores- IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

García, A. (1978). *Geografía económica de Caldas*. Bogotá: Banco de la República.

Gil, A. (2015). *Prensa y movilización en la creación de Risaralda: Análisis histórico desde el periódico Diario de Risaralda (1966-1967)*. Trabajo de grado de Licenciatura, Universidad Tecnológica de Pereira.

Jaramillo, J., Friede, J. y Duque, L. (1963). *Historia de Pereira*. Pereira: Club Rotario.

Junta pro-Risaralda (1966). *Primer proyecto de ley presentado por la Junta Pro-Risaralda al Congreso de la República*. Pereira: Biblioteca del Banco de la República.

Londoño, W. (1972). *Panorama socioeconómico del departamento de Risaralda*. Bogotá: Lotería de Risaralda.

López, J. (2009). *Configuración, Tensiones y Fragmentación del Viejo Caldas: el caso de Risaralda. Un estudio sociológico procesual*. Trabajo de grado de Licenciatura, Universidad de Antioquia.

López, J. (2011). Movilización regionalista y nuevos poderes regionales: La fragmentación administrativa del Viejo Caldas y la creación de Risaralda. *Revista Sociedad y Economía*, 21, 125-145.

López, J. y Correa, J. (2012). Disputas por la centralización/descentralización administrativa en el Viejo Caldas, 1905-1966: los casos de Manizales y Pereira. *Revista Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 59, 187-216.

Martínez, S. Mejía, J. y Meneses, H. (2015). *El despegue económico de Pereira. Una historia sobre la interacción del sector rural tradicional, el café y la economía urbana*. Informe de investigación, Infipereira.

Mayorga, F. (2011). *Guía metodológica para la investigación de historias institucionales*. Bogotá: Alcaldía Mayor. Universidad Colegio Mayor del Rosario.

Montoya, J. (2004). Los procesos de industrialización en Pereira. *Revista Ad-Minister*, 20-50.

Palacios, M. (2009). *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política* (4ª ed.). México: Colegio de México. .

Pécaut, D. (2012). *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Medellín: Universidad Eafit.

Rodríguez, J. (2006). A propósito del centenario de Caldas: La creación del departamento de Risaralda. *Ánfora* 13: 17-65.

Rodríguez, M. (1993). *El empresario industrial del Viejo Caldas*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Sepúlveda, J. (1997). *Caldas: cómo se formó, cómo se fragmentó. Élités regionales y toma de decisiones*. Bogotá: Ediciones del Común.

Valecilla, J. (2001). *Café y crecimiento económico regional: el Antiguo Caldas 1870-1970*. Manizales: Universidad de Caldas.

Vallejo, G. (1992). *Así se creó Risaralda. Apuntes históricos*. Medellín: Editorial Lealon.

Zuluaga, V. (2013). *Historia extensa*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.