Imprimir

En Colombia los temas del reordenamiento, la descentralización y la autonomía territorial permanecen a la orden del día.
Hace un par de semanas el Senado finalmente aprobó por unanimidad el texto de conciliación de la Ley Orgánica[1] de Regiones, un proyecto avalado por los 32 gobernadores y la Federación de Departamentos y que tuvo como su principal promotor a Eduardo Verano, exconstituyente y gobernador del Atlántico. El proyecto está a la espera de la sanción por parte del presidente Iván Duque y tiene al Minhacienda entre sus principales contradictores.

La Ley logró su aprobación en el Congreso luego de que la mayoría parlamentaria aceptara que en ningún caso las RAP podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país. Este es un tema que volvió a quedar aplazado y pone de presente los retos de un cabal cumplimiento del mandato constitucional en la materia.

En virtud de la nueva normatividad, la regionalización, como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial, se desarrollaría mediante el establecimiento de Regiones de Planificación y Gestión (RPG), de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones Entidades Territoriales (RET), enmarcadas “en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional”.

La Ley tiene dos elementos importantes: en primer lugar, viabiliza, incentiva y fortalece la creación de las RAP y de las que existen actualmente[2]. Y, en segundo término, establece las condiciones de las RAP para su paso a RET.

Con la decisión del Congreso se da luz verde para fortalecer las RAP, una figura que permite que dos o más gobernaciones puedan asociarse para llevar a cabo proyectos de interés común.

Las RAP tendrán, entre otras funciones, promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo por parte de las entidades territoriales; gestionar

recursos de cofinanciación, de cooperación internacional y la construcción de asociaciones público-privadas para desarrollar proyectos estratégicos; contratar con la Nación o con cualquier entidad territorial o estatal la ejecución de proyectos.

Desde el punto de vista administrativo, se crearía un Comité Asesor de la RAP, que apoyará al Consejo Regional Administrativo y de Planificación, sobre todo a través de asesoría técnica en elaboración y presentación de proyectos, recaudo fiscal, transparencia, y eficiencia del gasto.

Para convertir una RAP en RET, entre otros requisitos, se exigiría que la decisión la tome el Congreso de la República, la cual se sometería a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región. También se requerirá que la RAP solicitante tenga, al menos, cinco años de funcionamiento.

Una de las funciones relevantes de la RET consistiría en administrar los recursos que se le asignen y establecer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Según se contempla en la ley, sobre sus recursos propios la RET tendrá autonomía para definir su destinación y sobre los recursos de cofinanciación de la Nación su destinación se definirá de manera concertada con el gobierno nacional.

La RET podrá formular, adoptar e implementar políticas, planes, programas y proyectos regionales que propendan por el desarrollo integral sostenible, el ordenamiento territorial y la protección y promoción de ecosistemas estratégicos, conforme a las funciones y competencias asignadas. Así mismo podrá ejercer desde su autonomía territorial y en lo pertinente, las funciones asignadas a las RAP.

Es de esperar que la RET cuente con la suficiencia financiera, técnica e institucional, y que puedan administrar los recursos que se le asignen y establecer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Sobre sus recursos propios la RET tendrá autonomía para definir su destinación en inversión social y sobre los recursos de cofinanciación con la Nación su destinación se definirá de manera concertada con el

Gobierno nacional. Al tenor de esta Ley los recursos obtenidos del presupuesto nacional o del Sistema General de Regalías no podrán invertirse en gastos de funcionamiento.

Cada RET tendría una junta regional compuesta por los gobernadores de los departamentos que la conformen, la cual designaría a un prefecto regional que sería el representante de la región y su suprema autoridad administrativa. El proyecto inicial establecía una asamblea regional y un gobernador regional.

De esta manera la ley le daría un valor diferente al proceso regional, pues le permitiría a las regiones (agrupación de dos o más departamentos) gestionar y ejecutar recursos, y tener una injerencia decisoria en la planificación. Hasta ahora las regiones han sido figuras meramente de planificación, sin poder ejecutar proyectos.

Conviene aclarar que las RAP son organizaciones que tienen personería jurídica, pero no son entidades territoriales propiamente dichas. Por el contrario, las RET sí lo son y al tenor del artículo 287 de la Constitución podrán: a) Tener sus autoridades propias[3]; b) Administrar recursos y establecer tributos; c) Participar en el presupuesto nacional; d) Ejercer las competencias que les correspondan.

Como lo explica Eduardo Verano[4] las regalías serían una fuente de recursos, pero no la única. Ahora las regiones podrán acceder a recursos de regalías presentando proyectos a los Organismos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD. Por el momento la ley de ordenamiento lo impide expresamente señalando que las regiones no pueden participar del presupuesto nacional, ni del Sistema General de Participaciones ni del Sistema General de Regalías.

Con esta Ley se busca hacer coherente y articulada la planeación entre los departamentos que integran cada región, impidiendo la ineficiencia y la inoperancia que hoy domina y que permitiría conseguir acuerdos básicos para el ordenamiento territorial supradepartamental en temas tan sensibles como el tejido urbano regional, la minería a cielo abierto, la deforestación o el manejo integrado de cuencas compartidas. Ahora los departamentos

podrán ser ordenadores de un territorio que trasciende sus fronteras.

Está previsto que, en lo inmediato, una vez sancionada la ley, vendrán 18 meses en los que se conforme una Misión de Descentralización que tendrá la tarea de avanzar en la definición de cómo se van a distribuir los recursos y competencias de la organización del Estado en el país. Durante estos meses debe estimularse una discusión pública para buscar la mayor cantidad de consensos posibles.

LA REGION ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACION DEL EJE CAFETERO -RAP-EC

En 2018 se logró la aprobación de la RAP-EC por parte de las asambleas departamentales de Caldas, Quindío y Risaralda, y se obtuvo el aval de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado.

Los gobernadores de estos tres departamentos han dado pasos adelante en la estructuración propiamente dicha de esta RAP. Ya se realizó la formalización legal ante la DIAN y ahora están a la espera de la cuenta maestra, se nombró al director en propiedad y al tesorero. Se aprobó el presupuesto y la planta de personal.

En materia de financiación, para la vigencia de 2019 se dispondrá de recursos propios aportados por las tres gobernaciones por valor aproximado a $2.100 millones equivalentes al 0.7% del valor de los ingresos corrientes de libre destinación de cada departamento. También se busca que los recursos excedentes de la Autopista del Café, les sean trasladados a la RAP-EC, y se tiene previsto realizar gestiones y acuerdos para trabajar en el tema relacionado con el catastro multipropósito. A los Secretarios de Planeación de los tres departamentos del Eje Cafetero les han entregado la responsabilidad de preparar, en el corto plazo, el borrador del Plan Estratégico Regional.

Según se establece en el Documento Técnico de Soporte[5], por ahora los ejes estratégicos de la RAP-EC son siete, y tienen como objetivo brindar lineamientos macro para la priorización de programas y proyectos que posteriormente se podrán delimitar, ampliar o reestructurar en el PER.

Los ejes estratégicos acordados se relacionan con el Paisaje Cultural Cafetero -PCC; el turismo; la sostenibilidad ambiental; el desarrollo rural; el ordenamiento y la prospectiva territorial; la Plataforma Logística del Eje Cafetero, y el eje del conocimiento.

Dado que el territorio del PCC incluye diez municipios del norte del Valle, será necesario que la RAP-EC establezca acuerdos de trabajo con la RAP Pacífico.

De manera complementaria, debe recordarse que los 51 alcaldes del PCC decidieron conformar, en el corto plazo, una RPG. Según la Ley, se consideran RPG las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a dichas entidades por la Constitución y la ley. Estas asociaciones podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Las RPG podrán presentar proyectos a los OCAD.

Se entiende que esta es una manera de superar las limitaciones que tienen las Asociaciones de Municipios frente a su real capacidad de concertación con el gobierno nacional y de búsqueda de recursos. Uno de los argumentos de los alcaldes es que la RPG del PCC recibirá recursos nacionales y no simplemente “podrá” como es el caso de una Asociación de Municipios conformada como una entidad sin ánimo de lucro. Además, esta RPG puede servir de instrumento para gestionar y administrar un Contrato Plan (o Contrato Paz) para la sostenibilidad del PCC[6]

Para oponerse al proyecto de ley de regiones desde el alto gobierno se han escuchado críticas en el sentido que esta iniciativa legislativa podría conducir a desvertebrar el Estado unitario, y representaría un riesgo de vaciamiento de las facultades municipales. Todo para no mencionar su inconformidad respecto de los manejos presupuestales que se saldrían de las manos del Minhacienda.

Sin embargo, tal como lo señala el investigador Jorge Iván González

“La ley de regiones obliga a replantear la financiación de los departamentos. Las preocupaciones del Ministerio de Hacienda se podrían resolver dando tres pasos: actualización de los catastros, cobro del predial de tal forma que la tarifa efectiva se acerque a la nominal y, finalmente, traslado de dos o tres puntos del mayor recaudo a los departamentos. Estas acciones son compatibles con los acuerdos de La Habana.

“Uno de los aspectos más relevantes de la negociación fue el reconocimiento de la importancia del catastro multipropósito. El catastro contribuye, además, a la formalización de la propiedad. Las posesiones informales, que son predominantes en el agro colombiano, han llegado a una situación límite, y se hacen insostenibles”[7].

Esta es una importante coyuntura para que desde las campañas de alcaldías y gobernaciones que están en marcha, los partidos, movimientos y coaliciones incorporen en sus plataformas programáticas su respaldo a la necesidad de profundizar la descentralización y la autonomía territorial. Empezando por hacer público su apoyo a la ley que espera la sanción presidencial, pues no sería de extrañar que el presidente Iván Duque decida atender a su Minhacienda y termine por objetar lo ya aprobado en el Congreso.

Oscar Arango Gaviria: Profesor Universidad Tecnológica de Pereira

Foto tomada de: Turismo en Colombia

[1] Se trata de una ley orgánica por cuanto se ocupa, entre otras materias, de la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales

[2] Se cuenta con 4 RAP: Región Administrativa de Planificación Especial –RAPE Central; Caribe, Pacífica y Eje Cafetero. En proceso de construcción figuran la RAP de Antioquia-Córdoba y la Orinoquía.

[3] Aunque en esta caso, de manera indirecta por la razón expresada atrás.

[4] https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-planificacion-y-recursos-con-ley-de-regiones-verano

[5] Gobernación de Risaralda (2018). *Documento técnico de soporte para la Región Administrativa y de Planificación del Eje Cafetero.* Pereira

[6] Según la Asociación de Municipios del PCC existen $17 mil millones por ejecutar del Documento Conpes 3803 y estos recursos bien podrían conformar una base para la financiación de los proyectos que conformen el contrato paz para el PCC.

[7] https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/ley-de-regiones-2808352 recuperado el 21 de abril de 2019