Imprimir

“Tienen plena razón las regiones, las provincias, cuando condenan el centralismo, sus métodos y sus instituciones. Tienen plena razón cuando denuncian una organización que concentra en la capital la administración de la república. Pero no tienen razón absolutamente cuando, engañadas por un miraje, creen que la descentralización bastaría para resolver sus problemas esenciales. El gamonalismo dentro de la república central y unitaria, es el aliado y el agente de la capital en las regiones y en las provincias. De todos los defectos, de todos los vicios del régimen central, el gamonalismo es solidario y responsable. Por ende, si la descentralización no sirve sino para colocar, directamente, bajo el dominio de los gamonales, la administración regional y el régimen local, la sustitución de un sistema por otro no aporta ni promete el remedio de ningún mal profundo.” (Mariátegui, 1982:203)[1].
El 8 de octubre de 1985 el presidente Belisario Betancur sancionó la ley 76 de 1985 por medio de la cual se creó la región de planificación de la Costa Atlántica, la cual desapareció en 1999. El 18 de octubre de 2017, los gobernadores de la región Atlántica se reunieron en Barranquilla para firmar el acta de constitución de la región administrativa y de planificación del Caribe. ¿En qué consisten estas regiones? ¿Para qué su creación? ¿Qué relevancia tienen para la gran mayoría de la población caribe?

Un breve marco de referencia

Las regiones a las que nos referimos son una forma de organización administrativa que asocia departamentos[2] en Colombia: la ley 1454 de 2011, orgánica del ordenamiento territorial, las clasifica en su artículo 10º como un esquema asociativo territorial. No son entidades territoriales. De acuerdo con la Constitución Política y el derecho administrativo, las entidades territoriales son personas jurídicas que cuentan con autoridades políticas propias –elegidas por voto directo de los ciudadanos- que ejercen tareas de gobierno y administración en porciones determinadas del territorio; disponen de competencias y fuentes de recursos, tienen la facultad para determinar sus estructuras administrativas y plantas de personal, deben adelantar un conjunto de procesos de gestión (planeación, presupuesto, proyectos, administración del recurso humano, control, etc.) regulados nacionalmente y actuar en un marco de relaciones intergubernamentales de diversa naturaleza (asistencia

técnica, coordinación, subsidiariedad, control, evaluación).

En el marco de un Estado Unitario, las entidades territoriales tienen una autonomía más limitada que en un Estado federal, por cuanto la facultad legislativa es monopolio del nivel central de gobierno. Pero aun así, tienen cierto margen de autonomía y capacidad de decisión. Con contadas excepciones, todos los Estados tienen como mínimo dos niveles territoriales de gobierno y administración; en el caso colombiano son los departamentos, los distritos y los municipios. La decisión de crear varios niveles de gobierno depende de factores administrativos y de factores políticos, así como de sus grados de autonomía. Desde la perspectiva técnica administrativa se tienen en cuenta factores de eficiencia productiva, donde se da prioridad a las economías de escala para la prestación de los servicios, o de eficiencia asignativa, donde se pone el énfasis en la cercanía a los ciudadanos y la atención de sus preferencias. Desde la perspectiva política se da prioridad a la existencia de reivindicaciones históricas de autonomía por diversas razones (culturales, religiosas, etc.) y la necesidad de democracia local y participación ciudadana. Existe por tanto un conflicto entre los diversos criterios y la organización concreta dependerá de la situación y el peso específico de los diferentes factores y de la fuerza política de las partes en cuestión.

El debate en Colombia sobre las regiones

En forma simultánea a los debates y puesta en marcha del proceso de descentralización territorial durante la década del ochenta, se adelantaron discusiones sobre la pertinencia de los departamentos y la necesidad de hacer cambios en una perspectiva regional, entendido esto como la necesidad de una mejor delimitación geográfica y cultural y de organizaciones de mayor escala. Mediante la ley 76 de 1985 que creó la región de planificación de la Costa Atlántica y facultó al gobierno para crear otras regiones de planificación que cubrieran la totalidad del territorio: se inició una experiencia de “asociación” de departamentos, pero no de creación de nuevas entidades territoriales. Estas regiones de planificación tuvieron las características que se resumen en la tabla siguiente

Aspecto	Contenido
Objeto	Promover el desarrollo económico y social: a) Garantizar una planificación equilibrada de las regiones; b) Fortalecer la integración económica y social; c) Dotar a las regiones de instrumentos para que tengan mayor capacidad y autonomía; d) Establecer lazos de coordinación en materia de planeación; e) Asegurar la participación de las regiones en la elaboración de los planes regionales del Plan Nacional de Desarrollo; f) Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación
Recursos	El Fondo Nacional del Carbón cederá a la región un porcentaje de los recursos que le corresponden derivados del impuesto a la exportación del carbón, que comenzaría en 10% en 1986 y llegaría al 30% en 1998. Se creó el Fondo de Desarrollo Regional como cuenta especial en el Banco de la República con recursos provenientes de: a) el impuesto a la explotación del carbón; b) el 10% del impuesto de timbre nacional; c) El 10% de los gravámenes de valorización de obras ejecutadas por la Nación en la región; d) El 5% de las regalías cedidas por la nación a los departamentos por la explotación de los recursos naturales no renovables.
Órgano de dirección	Consejo regional de planificación conformado por el Presidente de la República o su delegado, el Director del DNP o su delegado y los gobernadores, intendentes o comisarios de la región.

Órgano técnico	Comité técnico regional de planificación conformado por el coordinador regional, los jefes de planeación de los departamentos, los directores de las corporaciones autónomas, el director de Corelca. El coordinador regional hará parte de la planta del DNP y será nombrado por el presidente de la república de una terna enviada por el Consejo Regional.

Fuente: ley 76 de 1985

En la Asamblea Constituyente de 1991 se planteó la propuesta de avanzar hacia las autonomías según el modelo español, pero no prosperó, y en el artículo 1º se ratificó el carácter unitario del Estado colombiano, “pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales”. En el artículo 287 se establecen los elementos de dicha autonomía restringida: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

Adicionalmente, se propuso la conformación de regiones como entidades territoriales y la supresión de departamentos, propuesta que tampoco prosperó, pero con su talante conciliador la Constitución dejó nuevamente una fórmula ambigua y abierta: las entidades territoriales continuarían siendo los departamentos, los distritos y los municipios, pero se abría la posibilidad de crear provincias y regiones como entidades territoriales; igualmente, se creó la posibilidad de una figura intermedia, las regiones de planificación (artículo 306). Se trataba de la política del si…pero luego. Tanto la distribución de competencias como la creación de nuevas entidades territoriales debería ser regulado por la ley de ordenamiento territorial[3].

La ley orgánica de ordenamiento territorial.

A pesar de la presentación de varios proyectos de ley, durante 20 años no se expidió la ley

orgánica de ordenamiento territorial hasta que Ministro del Interior Germán Vargas Lleras, con su extraordinaria capacidad de gestión, logró que por fin se aprobara. El resultado fue una completa farsa[4] y una burla. La ley 1454 de 2011 no reglamentó nada de fondo: a) No distribuyó competencias entre la nación y las entidades territoriales, salvo un artículo sobre los planes de ordenamiento territorial que la Corte había declarado inexequible en la ley 388 de 1997 por haber sido aprobado en una ley ordinaria; b) No reglamentó los procedimientos para la creación de regiones y provincias como entidades territoriales; c) No reglamentó las entidades territoriales indígenas. En su gran mayoría, la ley orgánica de ordenamiento territorial se limita a repetir textos constitucionales. De otra parte, introdujo varios artículos sobre esquemas asociativos entre entidades territoriales, artículos completamente innecesarios dado que dichas entidades tienen facultades por otras normas para asociarse. No podía haber sido más insustancial la famosa ley Vargas de ordenamiento territorial. Conscientes de esta carencia de sustancia, tanto el DNP como el Ministerio del Interior han dedicado muchos esfuerzos a tratar de promover formas asociativas sin obtener a la fecha mayores resultados.

Sobre las regiones administrativas y de planificación

Las crea el artículo 306 de la Constitución Política, que se limita a afirmar que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Concebidas como asociaciones de departamentos, no se necesitaba un artículo constitucional para autorizarlas; los departamentos pueden crear cuando lo consideren asociaciones en la búsqueda de ciertos objetivos comunes, tal como lo establece el Código de Régimen Departamental[5] y la ley 489 de 1998.[6] Se incluyeron en la Constitución para establecer un paso previo, una barrera para demorar la conformación de regiones como entidades territoriales. La Constitución señala que su objeto principal será el desarrollo económico y social de su respectivo territorio, casi lo mismo que establece para los departamentos[7], objeto que es de una generalidad extrema donde cabe cualquier cosa.

La ley 1454 de 2011 reglamentó (artículos 30 a 32) las regiones administrativas y de

planificación y determinó:

- Además del objeto establecido en la Constitución, la finalidad de las regiones será el desarrollo regional, la inversión y la competitividad.
- Las regiones deben enmarcarse en las condiciones establecidas en la ley 617 de 2000 y 819 de 2003.
- Debe crearse mediante convenio, previa autorización de las asambleas y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado[8].
- La exigencia de continuidad geográfica entre los departamentos pero permitió que entre aquellos que no la tengan se realicen alianzas estratégicas de orden económico.
- La nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones.
- La creación del Consejo Regional Administrativo y de Planificación, como instancia "técnica y asesora" de las regiones, integrado por los gobernadores y los alcaldes de las áreas metropolitanas; parece que la ley se hubiera equivocado porque le da carácter técnico y asesor al espacio donde están las autoridades políticas!.
- Se financiarán con recursos propios de las entidades territoriales que conformen las regiones y con los incentivos que defina el gobierno nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la ley 617.

Sobre las regiones como entidades territoriales

En su artículo 307 dice la Constitución sobre las regiones como entidades territoriales: "La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados". Dice la ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial: Artículo 36. de la región territorial. "De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República". No se trata de un error, es un ejemplo de la seriedad de la ley Vargas. La Constitución dice que debe haber una ley orgánica que establezca las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, el Congreso

aprueba la ley orgánica e incluye un artículo que dice que la región administrativa y de planificación podrá transformase en región entidad territorial de acuerdo con las condiciones que fije la ley, ¡pero no las estableció!. Es una obra extraordinaria de humor, ni siquiera a Cantinflas se le hubiera ocurrido.

Balance del marco normativo sobre las regiones

De todo lo anterior podemos concluir:

1. La Constitución de 1991 establece la posibilidad de que dos o más departamentos se asocien para conformar una región administrativa y de planificación, algo que ya los departamentos podían hacer en el marco de las normas vigentes, dado que se trata de una manifestación libre de su voluntad.
2. La ley 1454 les impone requisitos adicionales, les define su órgano de dirección y les pone otras condiciones, pero no les da un peso. Se atribuye la ley facultades que no les corresponde.
3. Las viejas regiones de la ley 76 de 1985, creados con bastante intervención central les daba unas fuentes de recursos y establecía por lo menos un espacio de interlocución nación departamentos.
   Los poco autónomos gobernadores y asambleas, sin embargo ven como un logro, así sea parcialmente, esta norma. La nación invade sus facultades, regula cosas que no debe regular, les impone condiciones que limitan su autonomía y no les da un centavo, y los gobernadores agradecen, al tiempo que vociferan contra el centralismo de la nación. Con esos gobernadores no se va a llegar muy lejos. Eso sí, hay que reconocer que señalan que esto es apenas un paso, que van detrás de la región como entidad territorial, para acceder a más recursos de la nación.

Sobre el fondo del asunto: al pueblo hay que darle pan y embelecos, como pan no hay…

¿Qué plantean los señores gobernadores para justificar la creación de la región.[9]? En el recuadro siguiente se muestran las afirmaciones de varios gobernadores.

Gobernador del Atlántico	Se debe hacer un cambio en el modelo de Estado, puesto que la fórmula implementada por los gobiernos centralistas ha sido perjudicial para los intereses del Caribe
Gobernador de Sucre	El desarrollo de nuestra región se ha visto detenido por la centralización de los recursos que vive el país
Gobernador de Bolívar	El pecado histórico de Colombia ha sido el excesivo centralismo, que se ha convertido en el mayor impedimento para lograr el desarrollo económico, social y ambiental de las regiones y hoy estamos concretando una solución real para lograr el cambio.
Gobernador de Cesar	Con esto le estamos pidiendo al Gobierno una redistribución de los recursos de los Sistemas de Regalías y de Participación, para generar mayor equidad frente al rezago que tiene la Costa.
Gobernador de La Guajira	No es justo que tengamos estos niveles de pobreza y de seguridad alimentaria en municipios costeros.
Gobernador de Córdoba	Hemos sido aislados del resto del país, debido a un establecimiento centralista que nos ha dejado tan solo un canto de sirena en el olvido. Pocas cosas parecen funcionar bien. La salud, la educación el empleo y los servicios públicos son ejemplo de la mala inversión que por años ha carcomido el futuro de esta región.

Efraín Cepeda, presidente del Senado	Este ha sido sin duda un anhelo del Caribe colombiano desde el año 1991, porque uno de los temas que ha detenido el desarrollo de las regiones es la recentralización que vive el país. Los alcaldes tienen que pasarse la vida en Bogotá rogando para que les aprueben un proyecto para mejorarle la calidad de vida a su gente", dijo el presidente del Senado, Efraín Cepeda, uno de los impulsores de la idea

Se pueden sintetizar en la siguiente forma, dejando de lado toda la palabrería y frases de cajón:

1. La región Caribe presenta niveles de desarrollo inferiores a otras regiones del país y tiene una pobreza muy superior.
2. Las causas principales del atraso y de la pobreza se encuentran en el centralismo.
   Ni ellos mismos deben creer esto último. Efectivamente el modelo de organización territorial del Estado en Colombia es bastante centralista y durante los últimos años el gobierno nacional ha tomado o intentado tomar medidas para reducir aún más la limitada autonomía territorial. Pero si nos enfocamos en la pobreza por NBI o la pobreza multidimensional se observa que con el mismo modelo centralista, con las mismas normas de competencias y de asignación de recursos, los departamentos y municipios de la Costa Atlántica, en general, tuvieron un desempeño peor a otros departamentos del país y condujeron a que su población, especialmente la más pobre, no tuviera acceso a bienes y servicios públicos. Algunos casos como el de La Guajira son especialmente dramáticos, dado que entre los dos últimos censos 1993 y 2005, el NBI aumentó. Buena parte de las brechas se deben a mala gestión de las propias autoridades territoriales del Caribe, debido a la politiquería y la corrupción, que también existe en otras regiones del país, pero parece que aquí en dimensión mayor. Además, los políticos de la región han sido socios y aliados del centralismo que tanto critican.[10]

En lugar de embelecar (engañar con artificios y falsas apariencias) a la gente, estos gobernadores y los alcaldes de la región deberían comprometerse a ejecutar en forma debida los recursos y a lograr que las administraciones municipales y departamentales estén efectivamente al servicio de la gente. Pero este es, desafortunadamente, una ilusión sin fundamento, un simple pensar con el deseo. Los gobernadores saben que hay que proponer reformas para que todo siga igual. Es, como dice Abello, un proyecto de las elites tradicionales muy poco democrático.[11] Tanto que quisieron hacer el acto de conformación en la Universidad del Atlántico sin invitar a los propios estudiantes lo que generó su reacción y protestas[12].

ALBERTO MALDONADO COPELLO

24 de octubre de 2017

NOTAS

[1] MARIATEGUI, José Carlos (1982), *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Empresa Editora Amauta, Lima

[2] También permite la Constitución que se asocie Bogotá con los departamentos vecinos. ARTICULO 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

[3] ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. ARTICULO 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión

tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

[4] https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2099-maldonado.html

[5] Código de Régimen Departamental, ARTICULO 327. Mediante la celebración de convenios, los Departamentos podrán asociarse entre sí para el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y para la ejecución de obras o proyectos de desarrollo regional.

[6] Ley 489 de 1998, ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

[7] ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

[8] Este requisito no se encuentra en la Constitución y es por tanto una limitación mayor a la autonomía de las entidades territoriales. Pero además parece ser algo inocuo. Según Carolina Chica, exfuncionaria de la Secretaría de Planeación de Bogotá que participó en la creación de la Región Central, “La Ley 1454 efectivamente exige un concepto previo de la COT, pero no aclara si es concepto FAVORABLE. Por lo tanto, se trata de un requisito de PROCEDIMIENTO y no de fondo. Se trata de un concepto de tipo consultivo, pero no vinculante, la COT puede efectuar observaciones sobre el alcance del proyecto pero nada de lo que diga puede limitar o constituirse en un obstáculo sobre el mismo.” Pero, ¿qué pasaría si la COT no emite concepto alguno?

[9]

https://www.elheraldo.co/region-caribe/gobernadores-firman-hoy-la-creacion-de-la-rap-caribe-413647

[10] "Lo más nefasto ha sido que ha habido unos intermediarios locales que han sabido acomodarse a esa realidad y convertirse en indispensables. Es una clase política aprovechada, que ha tenido mucho más compromiso con sus intereses patrimoniales que con los intereses colectivos." Jaime Abello, http://lasillavacia.com/silla-caribe/ser-caribe-es-resistir-jaime-abello-63110

[11] "Entonces, creo que parte del reto es ahora saber cómo hacemos para que la RAP active la expectativa de que esto va a ser realmente útil para la gente. Porque hasta el momento el tema regional ha sido muy de las élites." http://lasillavacia.com/silla-caribe/ser-caribe-es-resistir-jaime-abello-63110

[12] "El mensaje que quisimos enviar es que hay que castigar a los políticos corruptos, no podemos seguir rindiéndoles pleitesía, con una clase política que mata de hambre a los niños, que saquea las universidades, los departamentos y alcaldías. Ellos no representan los intereses reales del Caribe, representan a unas elites. Es un llamado desde la universidad". Eloy Soto, líder universitario, http://www.semana.com/educacion/articulo/el-estudiante-que-hizo-sacar-a-empujones-a-los-politicos-del-caribe/544744