Imprimir

La Constitución Política Nacional establece que Colombia es un país de regiones y, para el efecto, en su artículo 306 le permite a los departamentos constituirse en Regiones Administrativas y de Planificación -RAP, y en su artículo 307 los autoriza a construir los cimientos hacia lo que se considera como un estadio de desarrollo superior en su vida administrativa mediante la figura de las Regiones Entidad Territorial -RET.
Transcurridos 28 años desde cuando la Constitución fue aprobada, el pasado 26 de junio el presidente Iván Duque, aún contra las resistencias de su ministro de Hacienda y de otros sectores políticos proclives a mantener el centralismo fiscal, administrativo y político, sancionó los 18 artículos que contiene la Ley 1962 que en adelante conoceremos como Ley de Regiones.

Algunos cambios que la ley de regiones introduce en la LOOT

La Ley citada modifica el numeral quinto del artículo tercero de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT (1454 del 2011) señalando que “el ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones. como Entidades Territoriales (RET)”[1]

Como lo explicamos en un artículo anterior para la revista Sur[2], esta ley representa un paso adelante, necesario, pero no suficiente, en pro de la autonomía territorial y la descentralización.

Por otra parte, la ley 1962 modificó el artículo 30 de la LOOT al precisar la naturaleza de las RAP y complementar sustantivamente sus funciones. En la nueva norma tales funciones van desde diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos, hasta promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman la RAP; desde promover la incorporación del enfoque regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Departamental, los Planes de Desarrollo y en los diferentes instrumentos de planificación, hasta gestionar recursos de cofinanciación de los diferentes niveles de gobierno, de cooperación

internacional y promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la RAP; desde ejecutar los proyectos de interés regional hasta impulsar la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional.

Otro de los cambios de esta ley permite enfrentar los problemas institucionales del ordenamiento territorial colombiano derivados del artículo 32 de la LOOT que en la práctica impedía el acceso a recursos nacionales por parte de las RAP y colocaba insalvables limitaciones a una reorientación del gasto público en manos de los departamentos.

En adelante, las RAP podrán acceder a los recursos necesarios para financiar y acometer proyectos de inversión de impacto regional, que es su razón de ser. Se dice, explícitamente que “el Gobierno Nacional podrá asignar una partida en las leyes de presupuesto general de la Nación para cofinanciar el cumplimiento de las atribuciones conferidas”. Sólo se hace la salvedad de que “esta partida, en ningún caso, afectará los recursos que por concepto del Sistema General de Participaciones hayan sido asignados a los departamentos, municipios y distritos”. Las RAP también ´podrán gestionar recursos de cofinanciación con los distintos niveles de gobierno, así como de cooperación internacional y, cómo no, a través de las alianzas público-privadas.

En el anterior ordenamiento legal los acuerdos para realizar proyectos de interés común (sociales, ambientales, económicos o de infraestructura) se obligaba a acudir a los fondos departamentales. En adelante las regiones (RAP, primero y RET luego) podrán acceder a recursos de regalías y del presupuesto general.

El paso de la RAP a la RET

La LOOT prácticamente no disponía de ningún camino para la conformación de RET. Ahora las RAP, una vez cumplan cinco años de su constitución, quedan habilitadas para iniciar el trámite conducente para transformarse en RET.

Los artículos 9 a 14 de la ley 1962 establecen las condiciones para la conversión de una RAP o RAPE en una RET[3]; precisan sus atribuciones, sus órganos de administración y de control

fiscal, y definen su financiación y los principios para la adopción del Estatuto Especial.

Sancionada la ley de regiones, el desafío será su implementación, lo cual implica reconocer la existencia de problemas comunes a los habitantes de las regiones y desarrollar una gestión pública que trascienda los límites de las divisiones político administrativas de los departamentos.

De esta manera, y atendiendo las campañas electorales en curso, los candidatos a gobernaciones y alcaldías tienen la responsabilidad política de hacer público su compromiso con esta ley y ofrecer su disposición para trabajar en asociatividad y conseguir recursos que les han sido habilitados a las regiones para desarrollar sus territorios.

Con la ley 1962 los nuevos mandatarios seccionales dispondrán de opciones diferentes para identificar, formular y consolidar iniciativas de impacto regional, las cuales requieren capacidades sólidas en los territorios.

Por ahora, en la gestión que puedan desarrollar las RAP que ya se han conformado[4] es probable que se encuentren tropiezos derivados de aquellos casos en los cuales el territorio de una RAP no coincide con el de las regiones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 tal como sucede con el caso del Eje Cafetero y Antioquia.

Compromisos en el corto plazo

En la ley de regiones se establecen compromisos específicos. Por ejemplo, se dispone que “el Gobierno Nacional, por medio del DNP, con la participación de los departamentos conformará una Misión de descentralización en los 6 meses siguientes a la aprobación de esta Ley”. Y la misma dispondrá de “un plazo de 18 meses para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legales para ordenar y definir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política”.

Como lo observa Amylkar Acosta, es de esperar que con los aportes de esta Comisión se

pueda “revisar, actualizar lo concerniente a las competencias, al lado de la reforma del Sistema General de Participaciones (SGP), que ha debido tramitarse desde el año 2017, después que perdió vigencia el Acto legislativo 04 de 2007, que modificó el Acto legislativo 01 de 2001. Como es bien sabido, estos dos actos legislativos, que modificaron los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política, le costaron un ojo de la cara a las regiones, al tiempo que desequilibraron aún más la distribución de los ingresos públicos en desmedro de ellas.

“Es decir, que, además de los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, contempla también a las regiones y provincias que se constituyan hacia el futuro como entidades territoriales, las cuales se equipararán en su tratamiento a aquellas” [5].

Además, en los próximos 12 meses el Congreso, a iniciativa del gobierno nacional debe expedir un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre y armonice la legislación vigente sobre la materia. Es de esperar que allí se haga claridad sobre el alcance, las competencias y las funciones de las provincias. En ese mismo tiempo el Gobierno nacional debe establecer una política orientada al desarrollo de proyectos que permitan la cofinanciación multisectorial de las Regiones.

En fin, el Gobierno nacional en un plazo máximo de 12 meses, debe establecer una política orientada al desarrollo de proyectos que permitan la cofinanciación multisectorial de las Regiones

Para el adecuado cumplimiento de estas responsabilidades legales será útil el trabajo de las veedurías ciudadanas.

La ley de regiones en el Eje Cafetero

En 2018 se conformó la RAP Eje Cafetero cuyas características básicas fueron explicadas en el artículo citado[6].. De manera complementaria, el mes pasado los 51 alcaldes del PCC conformaron una Región de Planificación y Gestión -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 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.

Ley de regiones y acuerdo de paz

Antes de concluir convine recordar que el mapa de Colombia, además de los departamentos, ahora incluye 16 subregiones con 170 municipios que han sido priorizados para implementar el acuerdo de paz y en ellos se están ejecutando -muy parcialmente, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial previstos para un período de 20 años.

En este caso se superponen algunas de estas subregiones con los territorios de las RAP y sería importante encontrar la forma de retroalimentar ambas territorialidades gestionando contratos paz. La ejecución de la ley de regiones también debe aportar a la construcción de la paz.

Pero el país debe estar advertido sobre los muy seguros obstáculos que desde las esferas del Minhacienda se colocarán para impedir que se puedan dar efectivos pasos adelante en el cumplimiento de la Ley de Regiones, entendidas estas como esquemas asociativos con un marco geográfico, económico, cultural o funcional, que propenderán por la descentralización y la autonomía territorial para el desarrollo nacional.

Para finalizar, se asume que ahora el país tiene mayor madurez para fortalecer las relaciones centro-periferia. La ley de regiones logró su aprobación en el Congreso luego de que la mayoría parlamentaria aceptara, entre otros acuerdos, que en ningún caso las RAP podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país y que los gastos de su funcionamiento no serán sufragados por el presupuesto nacional ni por el sistema general de regalías.

En la coyuntura existe una oportunidad inigualable para que desde las campañas de alcaldías

y gobernaciones que están en marcha, los partidos, movimientos y coaliciones políticas defiendan los mandatos constitucionales alrededor de la descentralización y la autonomía territorial, despejando el camino para la construcción de Regiones Entidades Territoriales y adoptando un acuerdo permanente contra el centralismo.

Las Regiones como Entidades Territoriales tienen ahora una oportunidad de primer nivel para que a partir de 2022 empiecen a ser una realidad en Colombia. Pero no será a cualquier precio. Algunos funcionarios del alto gobierno insisten en resaltar que esta Ley habilita, pero no obliga a la destinación de un porcentaje o la participación en el Presupuesto General de la Nación. Y según lo ha reconocido el gobernador del Atlántico y exconstituyente Eduardo Verano "Vamos a tener que ser muy persistentes…existe un centralismo a ultranza que no quiere que haya estos avances en desarrollo territorial".

El propósito es avanzar hacia un modelo de Estado con mayor descentralización y autonomía de sus entidades territoriales, incluidas las Regiones.

---

[1] Dicho numeral señalaba: "Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales (negrilla del autor) …"

[2] file:///E:/backup%20Oscar%20Arango/oscar%20arango/Google%20Drive/2016-viejo/archivos%20personales%202019/PERSONAL/ARTICULO/ORDETE/2019/de-rap-A-RET.html

[3] Las RAP son, como las llama Amylkar Acosta," la escala técnica para llegar a las RET y avanzar en el propósito de alcanzar la autonomía regional"

[4] A la fecha el país cuenta con las RAP central, la del Eje Cafetero, la del Pacífico y la

Caribe. En proceso de construcción se encuentran las RAP de los Llanos, Córdoba-Antioquia y de la Amazonia.

[5] Acosta, Amylkar. En http://viva.org.co/cajavirtual/svc0642/pdfs/7_Se_fortalecen_las_RAP.pdf?.pdf?.pdf

[6] Ver file:///E:/backup%20Oscar%20Arango/oscar%20arango/Google%20Drive/2016-viejo/archivos%20personales%202019/PERSONAL/ARTICULO/ORDETE/2019/de-rap-A-RET.html

Oscar Arango Gaviria, Profesor Universidad Tecnológica de Pereira. Coordinador proyectos regionales Sueje

Foto tomada de: Colombia.com