

Ordenamiento territorial: falta de voluntad política

Pedro Santana Rodríguez

La crisis que se presentó de manera dramática en las entidades territoriales hacia mediados de la década de los años setenta del siglo xx, era el reflejo o el síntoma más visible de la crisis del modelo centralista que se impuso desde la Constitución de 1886, y que se había entronizado sobre la base de la derrota militar de los proyectos federalistas que había tenido su primavera y su máxima concreción política en la Constitución de Rionegro de 1863. Un primer problema estructural que aún no ha resuelto Colombia y que por el contrario se suele profundizar y manifestar en fenómenos como la irrupción de los cultivos ilícitos en ciertas regiones del país, y en la debilidad de la presencia de las estructuras del Estado, y en donde suelen pelear poderes subversivos o mafiosos, tiene que ver con el desigual desarrollo regional del capitalismo en el país. Esto se manifiesta en profundas diferencias entre territorios en términos de agregación de valor, localización de industrias, concentración de la población, deficiente infraestructura de servicios públicos en dichas regiones, y en general en la marginación de ciertos territorios a los que el modelo de desarrollo condena en términos del desarrollo capitalista. Este nivel de desarrollo es desigual, lo que afecta a la población que vive en las regiones atrasadas, que lo son porque tienen menos infraestructura, tanto en materia de servicios sociales como de infraestructura productiva.

Este desarrollo desigual no ha podido ser atacado de manera estructural aunque lo tenía en mente la Constitución de 1991 y la reforma iniciada desde los años ochenta del siglo xx, conocida como la “reforma descentralista”. Aún hoy es parte de la agenda y vuelve a aparecer en el presente Plan Nacional de Desarrollo –Prosperidad para Todos, Plan de Desarrollo 2011-2014–, que busca la creación de un fondo de desarrollo regional también contemplado en la reforma constitucional, que pretende modificar los criterios de reparto de los recursos provenientes de las regalías a la explotación minera y de hidrocarburos. Por enésima vez se propone la creación de un fondo para financiar la construcción de obras y el desarrollo de infraestructura vial, por ejemplo, para integrar estas regiones al mercado interior y eventualmente a los mercados internacionales.

El Plan de Desarrollo de manera acertada señala las enormes disparidades en el desarrollo regional:

[...] Las disparidades regionales son evidentes, destacándose los mayores rezagos económicos y sociales en el Pacífico, la Amazonía y Orinoquía y las mayores ventajas económicas en el centro y la zona nororiental; en estas últimas el centro concentra las actividades industriales, comerciales y de servicios y en la zona nororiental se ubican los principales desarrollos mineros energéticos [...].

[...] La zona central genera el 73% del pib del país y su ingreso per cápita es entre dos y tres veces el de las demás zonas, excepto con respecto a la nororiental. Esta elevada distancia económica indica que para lograr la convergencia en las condiciones básicas para el desarrollo, es necesario impulsar más aceleradamente las potencialidades económicas de las zonas de menor desarrollo relativo. Así mismo, aunque las tasas medias de crecimiento poblacional son bajas, las dinámicas en la Amazonía y Orinoquía, el Pacífico y el Caribe son superiores, por lo tanto la estrategia regional debe tener presentes los fenómenos migratorios como factores básicos de desarrollo. Las capacidades institucionales son variadas entre zonas, siendo más elevadas en las zonas central y nororiental, lo que indica la necesidad de fortalecerlas principalmente en las zonas periféricas, para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público y reducir las disparidades regionales [...].

[...] Las diferencias y similitudes anteriores pueden ser explicadas por razones diversas, pero principalmente porque las capacidades de desarrollo endógeno son desiguales entre territorios, y el crecimiento ha sido desequilibrado entre zonas. En unas zonas como la central y el Caribe, se han

desarrollado procesos de urbanización y economías de aglomeración y se cuenta con ventajas competitivas, mientras que en otras las actividades económicas han sido más bien aisladas, con bajo valor agregado y con dificultades para la integración con el resto del territorio¹.

Nuevamente como ya se había propuesto en el llamado Plan de Integración Nacional (pin), que fue el nombre del Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982 se proponen ahora la realización de macroproyectos viales, canales de acceso a los puertos, gestión ambiental de los ecosistemas marinos e insulares, navegabilidad de ciertos ríos, redes férreas y en general grandes obras de infraestructura, que tendrían como propósito central la integración del territorio y la incorporación de las zonas periféricas con el mercado interior para promover el desarrollo capitalista. Dentro de ellas se destacan los proyectos agrícolas en las zonas de la Orinoquía que podrían resultar tremendamente perjudiciales para la Amazonía. Un efecto igualmente preocupante para ciertas regiones del país lo constituye el gran auge de la explotación minera, sin que el Estado haya desarrollado mecanismos para controlar los nefastos efectos sobre el medio ambiente. Ello ha provocado la insurgencia de nuevos y masivos movimientos de la población, como el caso reciente de los santanderes, en que se pretende la explotación del oro en el Páramo de Santurbán, con las nefastas consecuencias que tendría sobre las fuentes de agua que surten a las principales aglomeraciones urbanas de la región, principalmente Bucaramanga y Cúcuta.

Así pues, una de las características básicas del modelo de desarrollo capitalista imperante en el país es el de su heterogeneidad estructural, que no ha podido ser enfrentado con éxito desde el Estado. La mayor parte de los planes de desarrollo y las políticas públicas ligadas a ellos han fracasado, como acertadamente lo reconoce el actual Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos. No obstante, lo que contempla este Plan de Desarrollo es más de lo mismo: se propone la realización de megaproyectos viales y de comunicaciones, sin desarrollar nuevos modelos de gestión territorial y de estructuras político administrativas. Como lo veremos luego, este es uno de los principales problemas no resueltos y la reciente Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 tampoco avanza en el sentido de conformar verdaderas estructuras de poder regional.

Pero también el excesivo centralismo se tradujo en crisis de las entidades territoriales, que en Colombia son los departamentos y los municipios. Esta crisis se manifestó en los tres niveles básicos en los que se estructuran las funciones y el quehacer de las entidades del poder en el conjunto del territorio: crisis fiscal, crisis administrativa y crisis política. El centralismo creciente se tradujo en crisis fiscal de las entidades territoriales. En el año de 1940 el nivel nacional recibió el 56% de los ingresos fiscales, los departamentos recibieron el 32% y los municipios el 22%. En 1979 la nación recibió el 84.6%, el nivel departamental el 9.7% y los municipios el 5.7%. Así pues, la crisis municipal y departamental se relacionó de manera directa con la situación deficitaria de sus finanzas. De allí se deriva en gran medida la insuficiencia de los servicios públicos urbanos, la baja cobertura de su prestación y sus altas tarifas. Esta situación influye de manera determinante sobre la crisis administrativa, como incapacidad para prestar los servicios que la Constitución le entrega a estos niveles del gobierno, y por otra parte se traduce en crisis política como baja representación y legitimidad de las entidades intermedias del Estado; la crisis social se manifiesta en expresiones de movilización y protesta que en Colombia se desarrollaron de manera muy amplia durante los años sesenta, setenta y ochenta del siglo xx (Santana, 1986; Velásquez, 1986).

En consecuencia las crisis en la vida regional de los años sesenta y setenta del siglo xx, llevaron a plantear la necesidad de una profunda reforma de la estructura regional del poder en el país. Los

¹“Prosperidad para Todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, pp. 24-28. Departamento Nacional de Planeación (dnp), Bogotá, 2011.

movimientos cívicos, así como los movimientos guerrilleros, ocuparon un escenario que estaba profundamente vinculado a la crisis de las estructuras del poder local y regional. Los movimientos cívicos se levantaron por las vías de hecho, recurrieron a la movilización ciudadana para reclamar educación pública, servicios de agua potable, energía eléctrica, vías de comunicación, mejoras en el transporte público, todos estos servicios en manos de municipios y departamentos incapaces de prestarlos de manera adecuada por la crisis de sus finanzas. Al mismo tiempo, las estructuras clientelistas chocaban con las reivindicaciones ciudadanas y se manifestaban incapaces de resolver la crisis social a la que habían contribuido, con el saqueo de los raquícos presupuestos de departamentos y municipios, esta crisis se transformó en crisis política.

Desde mediados de los años setenta se planteó la necesidad de una reforma constitucional. Una pequeña Constituyente fue aprobada, y uno de los dos temas que debería abordar era la reforma de departamentos y municipios al lado de una reforma a la justicia. La propuesta del entonces presidente de la República, Alfonso López Michelsen, buscaba preservar en lo fundamental el régimen oligárquico y el bipartidismo, que debería ser mayoritario en la composición de la nueva pequeña Constituyente. La fórmula para ello consistía en la elección de dos delegatarios por cada departamento, con lo cual se garantizaría el dominio bipartidista en este reducido mecanismo para la reforma territorial. La reforma propuesta naufragó en la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional la propuesta de pequeña Constituyente por vicios en su trámite. Entre tanto la crisis se profundizaba. López señaló que la reforma era necesaria para hacer frente a la insurgencia ciudadana que se expresó con fuerza sobre todo en los departamentos de la costa Atlántica, en los llamados hasta ese momento territorios nacionales (intendencias y comisarías). Hay que recordar que los gobernadores eran nombrados a dedo por el Presidente de la República y los alcaldes eran nombrados también a dedo por los gobernadores, con la excepción de la Alcaldía de Bogotá, que era nombrada por el Presidente. La vida promedio de un alcalde era de seis meses y las de los gobernadores de nueve.

Frente a este panorama, el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) decidió emprender una reforma a fondo de la vida municipal, dejando de lado a los departamentos que eran y siguen siendo el nivel intermedio de gobierno. Betancur y su ministro de Gobierno, Jaime Castro, propusieron y llevaron adelante una reforma constitucional enfocada sólo a los municipios. Esta reforma enfrentó la crisis en sus tres dimensiones. Frente a la falta de legitimidad y de representación de los alcaldes nombrados a dedo por el Presidente de la República y por los gobernadores, se decidió rescatar el principio de la autonomía y soberanía popular, entregando su elección a partir del 13 de marzo de 1988 a los ciudadanos residentes en sus municipios. Muchos malabares tuvieron que hacer en el Congreso para preservar la entelequia de soberanía, que según la vieja y centenaria Constitución Política de 1886 residía en la nación y no en los ciudadanos. Aún con una contradicción en los términos, la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo número 1° de 1986 estableció que los alcaldes en adelante serían elegidos por los ciudadanos. De esta manera buscó relegitimar y recrear el poder municipal sobre una base democrática.

También asumió el tema de la crisis fiscal de los municipios. Como se recordará, el proceso de la descentralización se había iniciado con la aprobación de la Ley 14 de 1983 que se ocupó de la reforma de las finanzas municipales. Esta ley amplió la base fiscal de los municipios entregándoles un nuevo impuesto, el de las instituciones financieras, modernizó los avalúos catastrales, lo que en la práctica significó aumentar el recaudo del impuesto predial al tiempo que obligó a los municipios a aumentar dicho impuesto. Esto significó ingresos adicionales a los municipios que fueron muy importantes sobre todo para las grandes ciudades. (Santana, 1986, pp. 12-13). Así lo señaló el ministro de Gobierno: “[...] los efectos de la Ley 14 han sido positivos para las grandes ciudades, menores para las intermedias y casi nulos para los pequeños municipios” (Castro, 1986, p. 15). La Ley 12 de 1986 contempló la

elevación de la participación de los municipios en el impuesto a las ventas de manera progresiva. Los municipios con población menor de cien mil habitantes recibirían, proporcionalmente, una participación mayor que la ordenada para las medianas y grandes ciudades. Los cálculos hechos por los organismos estatales fijaron un ingreso por este concepto de cerca de 42 mil millones de pesos de la época. Para 1989 se estimaba en algo más de cien mil millones mientras que en 1992, donde se alcanzaría el tope máximo de las transferencias, que eran el 25.8% del total del impuesto a las ventas, llegaría a 226 mil millones de pesos. Este monto era significativo dado que en el año de 1985 este impuesto representaba el 22.7% del total de ingresos del fisco nacional. Se iniciaba un proceso de desmonte del asfixiante centralismo en la captación de los recursos públicos en manos del Estado Central. La reforma se complementó con la expedición de la Ley 11 de 1986, que transfirió atribuciones y competencias en materia de servicios públicos y sociales a los municipios del país. La crítica que se hizo entonces era que se transferían demasiadas funciones sin que se hiciera lo mismo con el monto de los recursos fiscales. Esta reforma vista ahora fue no sólo profunda en términos de cesión de poder, sino que a la larga se convirtió en la piedra angular para el desmonte de la centenaria Constitución de 1886. La reforma empero, adolecía de una falla estructural; nos referimos al nivel intermedio de gobierno que quedó en manos del clientelismo y sin recursos.

Los departamentos no fueron objeto de la reforma, estos entes siguieron sobre viviendo sin que ellos fueran refundados, tanto desde el punto de vista de recursos, como también desde el punto de vista político, las clientelas siguieron mandando y nombrando a los gobernadores hasta la expedición de la nueva Constitución el 4 de julio de 1991. La mayor parte de los recursos de los departamentos siguieron destinados a los gastos de funcionamiento, el 80% del total, mientras a inversión sólo se dedicaba el restante 20%. A pesar del fortalecimiento de las transferencias a través del llamado “Situado Fiscal”, la penuria fiscal siguió siendo la realidad. La reforma fue municipalista y no abordó el tema de los niveles intermedios de gobierno. Esta era la realidad que debería ser abocada por la Constituyente elegida mediante votación popular el 9 de diciembre de 1990, e instalada el 4 de febrero de 1991.

La reforma territorial en la Constitución de 1991

La Constituyente de 1991 siguió en la línea de la reforma constitucional de 1986, es decir, profundizó el municipalismo y dejó sin resolver el tema de la entidad intermedio de organización del Estado. Esta reforma apostó por un régimen descentralizado, teniendo como principal protagonista al municipio colombiano, al cual se definió como la célula básica del ordenamiento territorial en Colombia, y la base de la organización territorial del poder público. La Constituyente amplió de dos a tres años el período de los alcaldes elegidos popularmente, profundizó la descentralización fiscal ampliando los recursos económicos, los cuales fueron amarrados a los ingresos corrientes de la nación, y profundizó la autonomía política y administrativa de estos niveles de gobierno.

No obstante, la principal falencia de la Constituyente fue la de dejar indefinido el nivel intermedio de gobierno, vale decir, no definió ni las funciones, ni los recursos de los departamentos y al mismo tiempo dejó abierta la posibilidad de la creación de regiones autónomas y de provincias, al tiempo que reconoció a las entidades territoriales indígenas. Sin embargo, ninguna de las dos grandes propuestas fue aprobada, dejando su definición a una futura Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Creó una Comisión de Ordenamiento Territorial que debería presentar una propuesta de Ley (Art. 288 de la Constitución Política que a letra señala que dicha ley debe establecer “La distribución de competencias entre la nación y las Entidades Territoriales”). Desde entonces se presentaron diecinueve proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y sólo ahora en el año 2011 el Congreso de la República aprobó una Ley, la 1454, que dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial. Sobre esta ley

volveremos más adelante.

Durante los largos ocho años del gobierno de Uribe, el tema del ordenamiento territorial no tuvo ningún desarrollo dado que este gobierno se caracterizó por un marcado centralismo, y lejos de profundizar la descentralización lo que se vivió fue un proceso de recentralización tanto los recursos de las entidades territoriales, así como de algunas de las funciones administrativas que antes habían sido atribuidas a departamentos y municipios. En efecto, mediante el Acto Legislativo 04 de 2007 se prolonga el Acto Legislativo 01 de 2001 que recortó las transferencias que estaban atadas a una participación creciente en los ingresos corrientes de la nación, ahora se crea un Sistema General de Participaciones, el cual se define alrededor de un porcentaje del presupuesto y unos puntos adicionales que se ligan a la inflación. Muchos de los críticos de la descentralización señalaron en su momento que el monto de las transferencias, ligadas a los ingresos corrientes de la nación eran insostenibles porque en el año de 2001 ya representaban cerca del 47% de los ingresos corrientes de la nación (24.5% el situado fiscal y 22% las participaciones municipales), y dieron a entender de manera errónea que, en esos ingresos corrientes, estaban todos los ingresos del Estado en su nivel central.

Sin embargo, y como lo anotó lucidamente el ex ministro y constituyente Jaime Castro, esto no es cierto, puesto que se excluyen recursos muy importantes que no son considerados ingresos corrientes de la nación, tales como los recursos del crédito interno y externo, los valores recaudados por la enajenación o venta de activos de la nación, es decir los recursos provenientes de las privatizaciones; los rendimientos que generan las inversiones de la nación en el sistema financiero; las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, es decir los giros que hacen por ejemplo, ecopetrol y el Banco de la República que en el año 2001 correspondían a 2.5 billones de pesos. Los cálculos de la Contraloría General de la Nación para estos años señalaban que las transferencias sólo representaban el 20% del total de los ingresos de la nación (Castro, 2001). Estos recursos fueron adicionados con la exclusión de tributos, como el 4 por mil durante algunos años o el impuesto al patrimonio, exclusivamente a gastos militares. Estos recursos son muy importantes en las finanzas del Gobierno Central. En un estudio de la Contraloría General de la República, que hace una relación entre los recursos de las transferencias y todos los ingresos corrientes de la nación, se llega a la conclusión de que la participación de las transferencias comenzó a descender desde el 42% en promedio para los últimos doce años, para ubicarse en 2005 sólo en el 33% del total de los ingresos corrientes de la nación; es decir que el Estado central se quedó con el 67% del total de los ingresos corrientes de la nación para dicho año. Esta es la realidad actual (Contraloría General de la República, “Informe Social, 2006”).

Como lo señala Jaime Castro en un estudio más reciente, hay que tener en cuenta:

- Que los ingresos corrientes de la nación no son ingresos totales, son apenas una parte. Las transferencias territoriales en 2006 equivalen al 33.8% de los ingresos corrientes; al 31% de los ingresos ordinarios; al 14.8% del Presupuesto General de la Nación, y apenas el 10% del ingreso del sector nacional consolidado.
- Que el déficit fiscal público lo produce el desbordado gasto del gobierno, el servicio a la deuda nacional y las transferencias para seguridad social.

Las transferencias durante el período analizado reflejan un crecimiento aproximado, durante los doce años del estudio de la Contraloría General de la República, de un 63.2% en términos reales. Los mayores montos reales se entregaron a educación (53%), salud (23.5%) y propósito general que además cubre libre inversión (16.4%).

Otros renglones con alguna significación son el Fondo Educativo de Compensación (fec), con una participación del 3.7%, y el Fondo de Pensiones Territoriales, el 2.3%.

Con la crisis económica del año 1999, el Gobierno Central decidió proponer y hacer aprobar, en contra de municipios y departamentos, un Acto Legislativo de vigencia transitoria hasta el año 2008, recortando la participación de estos entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación. El resultado fue, según la Contraloría General de la República, que los municipios y departamentos dejaron de percibir 11.5 billones de pesos, a precios de 2005, durante los cuatro años (2002 a 2005), en comparación con lo que hubiera sucedido de seguir con las reglas de la Ley 60 de 1993. Sin embargo, concluye el estudio de la Contraloría General de la República que esta disminución no se tradujo en el mejoramiento de las finanzas públicas, pues, aunque ello implicó una reducción de la presión sobre el gasto, el servicio de la deuda y el déficit fiscal se profundizaron. Si no se hubieran recortado las transferencias el déficit fiscal habría llegado a un 7.1% del pib. Este déficit se sigue manteniendo alrededor del 5% del pib, pese a las reformas emprendidas y profundizadas con el Acto Legislativo 04 de 2007.

Ahora bien, ese recorte de los once billones de pesos se tradujo en menor inversión en educación en 6.4 billones de pesos, en salud en 2.5 billones de pesos y en 1.97 billones para otras asignaciones como saneamiento básico, transferencias a los pueblos indígenas y al Fondo de Pensiones Territoriales. En relación con educación básica, el menor gasto que se generó por la reforma al sistema de transferencias hubiese alcanzado para que la cobertura del sector oficial pasara del 73.4% en 2003, a 90.6% en 2005. En materia de salud, el recorte impidió que la cobertura se ampliara para el régimen subsidiado en cinco millones de afiliados plenos. En el primer año se hubiesen podido afiliar 1.4 millones de personas adicionales a las que se garantizaría su financiamiento pleno hasta 2005 con los mismos recursos.

Tal como lo demuestra el estudio de la Contraloría General de la República, el recorte se va profundizando en la medida en que van transcurriendo los años de vigencia de estos actos legislativos. El recorte para el año 2006 fue de 6.4 billones de pesos, de 5.1 billones para el año 2007 y de 5.4 billones para el año 2008. Como se muestra, lo que se está recortando es la inversión social del Estado y los principales sectores afectados son la educación, la salud, el agua potable y de paso la inversión en las comunidades indígenas. De igual forma las modificaciones a las transferencias derivadas del Acto Legislativo No. 04 de 2007, se traducen en pérdidas para los municipios entre 2008 y 2016 por un valor de 54.7 billones de pesos a valores de 2005. En últimas, lo que se está haciendo con el Sistema General de Participaciones es concentrar recursos y capacidad de decisión en el Gobierno Central, y restar poder y capacidad de inversión a departamentos y municipios. Ambos actos legislativos afectan de manera profunda el desarrollo humano del país y aumentan la brecha y las inequidades entre municipios colombianos. Es claro que Bogotá, por ejemplo, tendrá que aumentar la erogación con recursos propios para cubrir educación y salud, descuidando otros frentes prioritarios, o lo que es peor, recurrir a mayores impuestos o endeudarse; esto para la ciudad capital es grave, pero lo es más para municipios de departamentos como Chocó, en los que más del 80% de sus ingresos dependen de las transferencias.

A la par del recorte a las transferencias durante los últimos años, también se operó un recorte a la autonomía administrativa de los departamentos y municipios. Un ejemplo notorio son los llamados Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, mediante los cuales se pueden comprometer los recursos futuros del Sistema General de Participaciones para que un organismo departamental los destine a inversiones departamentales en los planes de construcción de nuevos acueductos sin que los municipios tomen parte en la decisión de sus recursos. Así mismo podrían mencionarse las inversiones destinadas a la población desplazada que debe hacerse con recursos propios de

departamentos y municipios, sin que se establezcan reglas claras sobre la participación del nivel central del gobierno en este financiamiento.

La descentralización entonces afronta tres retos importantes en este momento: el primero, el avance de un proyecto de recentralización de los recursos que sigue avanzando durante la Administración del presidente Juan Manuel Santos, que ahora busca modificar el reparto y la distribución de las regalías que reciben municipios y departamentos productores de petróleo y minerales diversos. Este Acto Legislativo ya ha sido aprobado en cuatro de los ocho debates que requiere para entrar en vigencia. Un segundo punto es el de la corrupción en los gobiernos municipales y departamentales. Frente a este problema es innegable que los mecanismos de control en manos de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República y de las personerías y contralorías municipales y departamentales, han fracasado en muchos municipios y departamentos del país. Pero la solución no está en recortarles los recursos y sus funciones sino en revisar los mecanismos de conformación y elección de estos organismos en los niveles nacionales y territoriales. Una reforma política debería considerar que estos organismos sean ocupados por personas de la oposición, o que por lo menos no pertenezcan a las coaliciones de gobierno en el nivel nacional y en los niveles territoriales. Otra alternativa sería el establecimiento de un sistema meritocrático para la elección de estos funcionarios; nos referimos a los personeros y contralores municipales y departamentales así como a los organismos nacionales como la Procuraduría General y la Contraloría General. Pero también deberían estimularse y protegerse a las veedurías ciudadanas y mecanismos como la rendición pública de cuentas. La clave en la lucha contra la corrupción está en la transformación de los organismos de control y en el estímulo a la vigilancia ciudadana sobre los recursos públicos. También a la puesta en marcha de procesos crecientes de participación ciudadana mediante mecanismos como los presupuestos participativos que pueden constituirse en herramientas útiles de lucha contra la corrupción, al permitir que los ciudadanos participen en la asignación, ejecución y vigilancia de una parte importante del gasto público.

Un tercer elemento que es fundamental tiene que ver con la derrota de los actores armados ilegales que atentan contra la democracia local y contra la libre decisión de los ciudadanos para elegir de manera transparente y libre a sus autoridades locales. En este terreno, el principal enemigo de la descentralización es el paramilitarismo que copó, según investigaciones recientes, más de 251 alcaldías municipales. En departamentos como Casanare o Magdalena se firmaron pactos con los candidatos quienes, a cambio de recibir apoyo armado a sus aspiraciones, se comprometieron a entregar parte del presupuesto y la contratación en porcentajes hasta del 50% de los recursos municipales o departamentales. También las investigaciones judiciales han demostrado la penetración de estos actores armados ilegales en las redes públicas de la salud y en los fondos provenientes de las regalías, así como en los juegos de suerte y azar. Este fenómeno no podrá ser derrotado sin el funcionamiento decidido de los organismos de control y de los organismos de la justicia; nos referimos a la Fiscalía y a los jueces y las Altas Cortes de Justicia.

La crisis tiene que ver con la derrota de las instituciones democráticas en los niveles intermedios del Estado, pero también en los organismos de la Fuerza Pública, de la justicia y de los organismos de control. Que los paramilitares hayan tomado el control de más de doce departamentos del país y de más de 251 municipios, muestra una aguda crisis de los organismos judiciales, de los organismos de la Fuerza Pública y de los organismos de control, pero además también incluye a los partidos y movimientos políticos que hacen presencia en los concejos municipales, en las asambleas departamentales, en las alcaldías y gobernaciones. Lo que muestra el fenómeno de la infiltración paramilitar es un colapso de las instituciones sobre la base del debilitamiento, por la vía de la amenaza armada y del asesinato de sus dirigentes, de las organizaciones de la sociedad civil local y departamental. Fue lo que ocurrió en estos territorios del país.

La descentralización está en peligro por estos tres factores que se deben enfrentar de manera decidida para recuperarla como un instrumento esencial del Estado Social y Democrático de Derecho. A ello habría que agregar el accionar de las guerrillas en contra de alcaldes, concejales y comuneros en amplios territorios del país, pero principalmente en los departamentos del sur del país. Estas guerrillas declararon de manera totalmente errónea y antidemocrática, desde finales de los años noventa del siglo xx como objetivos militares a alcaldes y concejales y decenas de ellos han sido asesinados. Lo anterior, porque ellos consideran que alcaldes y concejales son los representantes del Estado que ellos dicen combatir para reemplazarlo por un etéreo y antidemocrático “Estado Democrático y Popular”. Pero hay que decirlo claramente: el objetivo de las farc no es la corrupción o infiltración del Estado en sus niveles territoriales. Esto lo hacen de manera ocasional. Su propósito en los últimos años ha sido principalmente el de la confrontación armada contra inermes funcionarios del poder civil elegidos mediante votaciones en sus respectivos municipios. Es obvio que estas prácticas atentan contra la autonomía y el principio de la soberanía popular. Pero hay que considerar que es equivocado hacer una equiparación entre los poderes mafiosos de los paramilitares y los poderes antidemocráticos de la guerrilla. Los primeros acumularon poder territorial mediante la estrategia de la infiltración y la subordinación de los poderes locales, los segundos los intimidaron y en muchas ocasiones los asesinaron. Las formas de enfrentarlos por tanto deben ser distintas.

Una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sin dientes

En la campaña presidencial, el entonces candidato y hoy presidente Juan Manuel Santos, se comprometió en la Región Caribe a presentar un Artículo de Ley Orgánica que permitiera la organización de las regiones como entidades territoriales. Una vez en el gobierno y acompañado de su ministro del Interior Germán Vargas Lleras, presentaron a consideración del Congreso un artículo de ley que no llena las expectativas de quienes fueron sus principales impulsores, dado que elude el tema central que debería ser objeto de la ley que es, como lo dice la Constitución Política, el reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Así lo entendieron los siete gobernadores de la costa Atlántica, quienes diligentemente prepararon un Artículo de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contemplaba tres aspectos que son centrales para la definición de un nivel intermedio de organización estatal que ellos identifican con la región, la cual estaría dotada de autonomía política toda vez que los ciudadanos de la Región Caribe elegirían mediante votación popular un gobernador regional y una Asamblea Legislativa Regional con capacidad para aprobar impuestos, tasas y contribuciones, al tiempo que actuaría como entidad territorial intermedia con funciones claras en cuanto al ordenamiento territorial, la plataforma marítima y los ecosistemas que allí existen. Todo ello sin atentar contra la unidad nacional, la cual conciben como República unitaria. Aquí nuevamente se despiertan todos los temores de los centralistas que ya se habían manifestado en la Asamblea Constituyente, lo que impidió que la Asamblea adoptara una decisión al respecto.

Sobre la necesidad de un ente intermedio con autonomía y poder, tanto político como económico, hay un acuerdo entre departamentalistas y regionalistas. Sin embargo, en el Ejecutivo nacional se desconfía de un ordenamiento que apueste por entes territoriales intermedios con verdadero poder regional. El resultado ha sido nefasto durante estos veinte años de vigencia de la Constitución. Los centralistas temen al poder descentralizado por la profundización de un sistema de pesos y contrapesos, en cuanto a la distribución de recursos fiscales entre los entes territoriales y el nivel nacional. No es otra la razón de la oposición a que Colombia defina un nuevo mapa de redistribución del poder. Como lo anota Fabio Velásquez en un reciente ensayo sobre el tema, no hay un reconocimiento a las nuevas realidades regionales; por ejemplo, a la Región Cafetera y del norte del Valle, integradas de hecho con múltiples interrelaciones ambientales, económicas y de redes comunicativas; tampoco la integración de los departamentos de la costa Caribe o la interrelación de la, en otra época, Región de Planificación del

Suroccidente del país. (Velásquez, 2010, pp. 19-28).

Una ley de mínimos que no se ajusta a lo que el país requiere

El Gobierno Nacional, desoyendo las voces que claman por un verdadero proyecto que cree las regiones o refunde los departamentos, presentó un proyecto que ha calificado como “de mínimos”. Este proyecto, convertido en Ley de la República por las mayorías afectas al gobierno en el Congreso de la República, es un proyecto inocuo y así ha sido calificado con toda razón tanto por los siete gobernadores de la Región Caribe, como por los gobernadores del suroccidente que se pronunciaron públicamente sobre el proyecto cuando ya estaba avanzada su aprobación en Congreso de la República así como por los gobernadores de Norte de Santander y de Santander. El objeto de la ley está definido en el Artículo primero:

[...] La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Pero en el cuerpo del articulado de la ley, se eludieron los temas centrales que deberían ocupar precisamente el reparto de competencias así como la asignación de poderes a los entes territoriales que se pretenden crear en el futuro. Lo que se elude en la ley es precisamente el tema central, esto es, la definición de si en materia de ente intermedio se apuesta por el departamento dotándolo de recursos y atribuciones o se crea la región como entidad territorial procediendo a descentralizar y a profundizar la autonomía territorial. Esto es lo que no se encuentra en la Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Muchos investigadores también han calificado a esta ley como inocua, precisamente porque elude el tema central que una ley orgánica debería enfrentar: ¿cuál es la entidad intermedia del Estado, los departamentos o las regiones? Y esto fue precisamente lo que la ley no respondió, volvió a eludir el tema y a plantear como gran alternativa la creación de las regiones administrativas y de planificación.

La ley en sus cinco títulos y cuarenta artículos no desarrolla una propuesta estratégica de ordenamiento territorial; de lo que se ocupa es de posibilitar que dos o más departamentos, o dos o más municipios, puedan establecer las regiones administrativas y de planificación o las provincias administrativas de planificación. Al mismo tiempo y a última hora incluyeron las llamadas “regiones de planeación y de gestión” y las provincias administrativas y de planificación, así como las áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8° y 15 del Artículo 3° de la Ley 1454 de 2011.

La creación de la región como entidad territorial se refiere a que el Congreso de la República las cree en una futura ley. Dice la Ley en su 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”. El propósito central, como lo señala la constitución de una Ley Orgánica, es precisamente la redistribución de funciones, recursos y poder en el territorio y de

esto es justamente de lo que no se ocupa la Ley 1454 de 2011, con lo cual tienen completa razón los gobernadores de la costa Caribe cuando señalaron que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, les había hecho un “conejazo”, para referirse a que la ley no enfrentó realmente el problema central que afronta el ordenamiento del territorio que es la inexistencia de un nivel intermedio de gobierno con funciones, recursos y poder político.

El contenido fundamental de la ley se encuentra en el Artículo 30 de la misma que señala:

[...] Región Administrativa y de Planificación. Son Regiones Administrativas y de Planificación (rap), las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el Artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

Los departamentos que conformen la rap deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que la conformen. En ningún caso las regiones administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político administrativa territorial del país.

De conformidad con lo previsto en el Artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica. Lo anterior no impedirá que departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico, con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. La nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la norma vigente.

La ley crea, así mismo, los Consejos Regionales Administrativos y de Planificación como instancias técnicas para que asesoren las regiones administrativas y de planificación que serán conformadas por los gobernadores que integren la rap, y por los alcaldes de las áreas metropolitanas que estén dentro de esta.

Para destacar finalmente la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial: “[...] Artículo 4°. De la Comisión de Ordenamiento Territorial. La Comisión de Ordenamiento Territorial (cot) es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para mejorar la organización del Estado en el territorio”.

La conforman el ministro del Interior o su delgado, quien la presidirá, el ministro del Medio Ambiente o su delegado, el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (car), un experto designado por el Gobierno Nacional, dos delegados expertos

designados por Senado y Cámara y dos expertos académicos designados por el sector académico. Hay que señalar aquí, que se echa de menos la presencia de autoridades territoriales, y lo más grave, la ausencia de delegados de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Tampoco hay una delegación clara de la sociedad civil que podría haber estado en cabeza del Sistema Nacional de Planeación. Por lo demás, las funciones de la Comisión son muy limitadas como lo es la ley que la crea.

A manera conclusión

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma constitucional de 1991 lo constituyó la reforma al ordenamiento territorial, que profundizó la reforma que se había emprendido desde el año de 1983 con la expedición de la Ley 14 de dicho año y que se concretó con el Acto Legislativo No. 01 de 1986 que aprobó la elección popular de los alcaldes, efectuada por primera vez el 13 de marzo de 1988. Al mismo tiempo se expidieron la leyes 11 y 12 de 1986 que establecieron la descentralización administrativa y fiscal. Esta reforma no fue retórica, al contrario fue una profunda reforma en términos de autonomía política para las entidades territoriales y en términos administrativos y financieros. La reforma constitucional de 1991 profundizó la descentralización ampliando el período de los alcaldes a tres años, entregando más recursos a las entidades territoriales, fortaleciendo la autonomía administrativa de las mismas y ampliando la soberanía popular y el poder de los ciudadanos, consagrando la elección popular de los gobernadores a quienes también estableció un período de tres años.

La Constituyente sin embargo, dejó en el limbo a las entidades intermedias del gobierno pues no resolvió la disputa entre regionalistas y departamentalistas que se presentó a lo largo de las deliberaciones de la Asamblea. En cambio dejó a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la definición de la entidad intermedia, señalando que es posible la existencia de los departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas que es lo que existe realmente, al tiempo que consagró la posibilidad de establecer entidades regionales y provinciales. Allí seguimos anclados hoy. Como se dijo en este ensayo, la reciente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es un “canto a la bandera”. No significa ningún avance y mantiene la indefinición sobre la creación de una verdadera entidad intermedia que se precisa con urgencia para potenciar el desarrollo regional en el país.

Sobre la necesidad de una entidad intermedia con poder tanto fiscal como administrativo y con autonomía, existe un amplio consenso entre los investigadores sociales. Sin embargo, este consenso no se proyecta a la sociedad política que es profundamente temerosa de los procesos de autonomía regional por las implicaciones políticas que un reparto del poder sobre el territorio pueda traer a la composición del poder político a nivel nacional. No es otra la explicación que tiene que en el reciente debate en el Congreso no se haya tomado en serio la propuesta proveniente de los siete gobernadores de la Región Caribe que con claridad plantearon un proyecto que buscaba hacer viable la creación de las regiones con autoridades regionales electas popularmente, con recursos propios y con autonomía administrativa. Tampoco parece que se podrá durante este gobierno pasar de la retórica a la descentralización más profunda.

Finalmente, como ya se señaló, en materia de descentralización se requiere desmontar los actos legislativos que recortaron las transferencias a las entidades territoriales, hay que domeñar a los actores armados ilegales que penetraron profundamente en las estructuras departamentales y municipales, así como a la amenaza que significan los actos violentos en contra las autoridades locales y regionales perpetrados por las guerrillas y principalmente por las farc. Y en materia de corrupción es necesario encararla, profundizando la participación ciudadana con la extensión por todo el país de los ejercicios de presupuestación participativa, veedurías ciudadanas y rendición pública de cuentas, así como con la

reforma a los organismos de control tanto en el nivel nacional como en el territorial. Esta es parte de la agenda que nos ocupará en el futuro inmediato.