



## LA LOOT PUEDE ABRIR CAMINOS AL PAÍS

*Juan Manuel Ospina Restrepo\**

### LA HISTORIA DE UNA NACIÓN SIN ESTADO

Muy a la colombiana, con gran entusiasmo y una percepción mágica de la realidad, de creer que ésta se acomoda a nuestros deseos, expresados en normas, nos embarcamos desde 1985 -con la elección de alcaldes- en un proceso de descentralización, que debía resarcirnos de las limitaciones e inconvenientes de un centralismo centenario, que desde 1886 se fue haciendo crecientemente asfixiante para las localidades.

Ni el federalismo decimonónico ni el centralismo del siglo anterior pudieron darle a Colombia la estructura de Estado que sus peculiares condiciones geográficas, de enorme diversidad -un país tropical que posee la totalidad de los pisos térmicos existentes-, con una gran diversidad étnica -el territorio colombiano, por kilómetro cuadrado, presenta en el mundo el mayor número de lenguas y dialectos; tenemos el record en diversidad lingüística-. Un país que sólo gracias al café, durante el tránsito del siglo XIX al XX, logró consolidar su mercado interno, base material de la unidad nacional. Un país que sólo a mediados del siglo XX empezó en serio la conquista de su trópico: el piedemonte llanero, el Magdalena Medio, el Urabá....Un país con su frontera interna abierta y un patrón de poblamiento fruto no de una política, de un proyecto, sino de la presión social anárquica nacida de la necesidad de tierras y de proteger la vida, amenazada por la violencia que periódicamente asolaba al país andino: la Guerra de los Mil Días disparó la colonización del piedemonte amazónico en el Caquetá, la violencia de los cincuenta empujó población al Magdalena Medio, a Urabá....

Un repaso de nuestra accidentada historia y de la manera como ésta se refleja en la ocupación del territorio permite destacar la impotencia del Estado y de la

---

\* Economista. Senador de la República, Miembro de la Comisión Accidental de Paz y de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Seguimiento a la Descentralización.

política para construir y desarrollar un verdadero proyecto de Nación nos proporciona el telón de fondo del crítico tema del ordenamiento del territorio, o será mejor, como lo hacen algunos estudiosos de estos asuntos, hablar de reordenamiento del territorio. Cuando se reflexiona sobre estas realidades, es imposible no recordar esa fulgurante descripción que de ellas hizo Luis Carlos Galán cuando afirmó que en Colombia tenemos más territorio que sociedad y más sociedad que Estado.

## LA CONSTITUCIÓN ABRE UN ESCENARIO, PERO NO TRAZA EL CAMINO

La Constitución de 1991 abrió con respecto a la cuestión territorial nuevos escenarios, nuevas posibilidades. Pero lo hizo de una manera insinuada, no contundente. Juan Camilo Restrepo, conocedor del tema, alguna vez afirmó que a partir de lo establecido en el texto constitucional, era posible reconstruir un Estado unitario y centralista o bien, llegar hasta los territorios del federalismo.

Tal vez, por esa razón los constituyentes establecieron en el artículo 38 transitorio la conformación de una Comisión de Ordenamiento Territorial para que, en un plazo de tres años, estableciera las recomendaciones *"para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución"*. La COT trabajó bajo la coordinación de Orlando Fals Borda, hizo estudios valiosos, abrió el tema a la discusión y le presentó al Congreso, como lo establecía el artículo en cuestión, un proyecto de ordenamiento territorial que generó una enorme reacción adversa, que mató de entrada a la iniciativa. Mirando hacia atrás, el problema fué en entrar, de inmediato, como lo ordenaba la Constitución a proponer una modificación radical de las divisiones político-administrativas, sin que la opinión pública estuviera apersonada, comprometida con el tema. Además lo hizo transando de una manera drástica en favor de uno de los bandos que se había expresado en la Asamblea, el de los regionalistas cuyo vocero principal había sido precisamente el mismo Fals Borda en su calidad de Constituyente.

De esos hechos fue posible sacar dos conclusiones interrelacionadas entre sí. La primera es que, si bien el ordenamiento territorial es ordenamiento del Estado y de la forma como debe hacer presencia en el territorio, es decir, lo referente a la división político-administrativa, sin embargo el ordenamiento territorial es más que lo simplemente estatal, pues el conjunto de las actividades humanas y sociales tienen expresión en el territorio y requieren de escenarios adecuados para su realización. Esta constatación lleva a la necesidad de ampliar la visión clásica del ordenamiento territorial.

La segunda conclusión es que lo referente a las divisiones territoriales debe enfrentarse en el marco de un proceso de reordenamiento, cuya dinámica debe estar situada en las regiones y localidades y no en el centro. Que su revisión y eventual ajuste no es un punto de partida -según la visión clásica adoptada por la COT- sino una etapa en el proceso de ordenamiento y reordenamiento del territorio.

## LA LOOT ES YA UNA VERDADERA NECESIDAD NACIONAL

El país lleva diez años con la nueva Constitución y son casi 80 las leyes expedidas que, directa o indirectamente, tienen que ver con el asunto. Ha intentado en siete ocasiones expedir la correspondiente Ley Orgánica que señala la Constitución (Art. 288). Las razones para explicar su no expedición por el Congreso pueden ser múltiples, retengamos simplemente una para nuestros propósitos: apenas ahora, empieza a valorarse la importancia de tener una política coherente para el manejo y desarrollo del territorio, como consecuencia de la gigantesca crisis que vive el país con sus implicaciones fiscales, de gobernabilidad, de territorios que parecen escaparse del control del Estado para caer en manos de paraestatalidades de derecha e izquierda.

Esta constatación se encuentra reforzada por los síntomas crecientes de que nuestro precipitado, desorganizado y ambicioso proceso de descentralización enfrenta dificultades y cuestionamientos crecientes, que desnudan sus debilidades e insuficiencias. Nadie quiere echar marcha atrás en la descentralización, pero muchos consideran que seguir como si nada hubiera sucedido, como si con ella todo marchara a la perfección, se puede volver una actitud irresponsable que puede llegar a comprometer al proceso mismo. La crisis fiscal ha obligado poner a la descentralización bajo observación. Como solución a esa situación, se planteó la necesidad de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que le sirviera como carta de navegación a la reorganización estatal territorial.

## EL TEMA DEBE SER CIUDADANO: LOS FOROS REGIONALES.

El gobierno de Andrés Pastrana le da relevancia al tema en su plan de desarrollo. En Mayo del 99 expide el decreto 797 para conformar una Comisión Interinstitucional encargada de elaborar el borrador de un proyecto de Ley. Desde el Congreso, concretamente desde las Comisiones Legales de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial, (COT) se organizaron cinco foros-talleres regionales: Rio Negro (Antioquia), Pereira, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y uno con periodistas en Melgar para discutir

el tema a la luz de la propuesta gubernamental y de un proyecto de ley radicado por el senador Juan Martín Caicedo.

La idea era, como consecuencia de la experiencia que se tuvo con los proyectos anteriores, que debía abrirse un debate en las regiones, sobre un asunto que, como pocos, tiene que ver con su futuro. Un tema que se había circunscrito a pequeños grupos de "gomosos", como los denomina el senador Caicedo Ferrer, cuyos debates no trascendían los corredores del Capitolio y las oficinas capitalinas de funcionarios de los ministerios del Interior, de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación. La convicción era que la iniciativa saldría adelante si se vuelve tema de las agendas y de las prioridades de los ciudadanos y de las regiones. Es muy temprano para cantar victoria, pero avances se han hecho y se continúan haciendo. Vale la pena destacar al respecto la posición del presidente de la Federación de Gobernadores, doctor Guillermo Gaviria, quién la definió como la ley más importante para los departamentos en la coyuntura presente.

De esas reuniones salieron valiosos comentarios, observaciones y sugerencias, muchos de ellos incorporados en la sucesivas versiones de la iniciativa gubernamental. Es claro que el trabajo no debe ser evaluado únicamente por la aprobación o no de la LOOT, de fondo está la continuidad del trabajo de presentación y discusión del tema, para que los colombianos entiendan que, como lo ha dicho el Constitucionalista Javier Henao Hidrón, después de la Constitución, la LOOT es la norma más importante para el país.

Una política explícita y consistente sobre el territorio aporta muchas de las claves para reconstruir el Estado, para ejercer efectiva soberanía sobre el territorio, para conocerlo y disfrutar de sus riquezas, para lograr una actividad económica endógena que sea no sólo sostenible, sino también basada en la competitividad sistémica que es del ámbito regional. Todo ello consolida la identidad, los espacios de la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática.

## QUÉ NOS DEJARON LOS FOROS REGIONALES

Entre los temas gruesos planteados en los foros e incorporados al proyecto, menciono los siguientes:

a. Que el ordenamiento territorial es una realidad dinámica viva, que hace parte del proceso evolutivo de la sociedad. En ese sentido, la organización del Estado va modificándose al compás de los cambios sociales. La Constitución establece un proyecto de Estado que debe construirse.

Esa construcción, esos procesos, parten de reconocer la diversidad y heterogeneidad de nuestra realidad y de nuestras posibilidades. La función de la LOOT es darles parámetros y espacios claros para que se desenvuelvan, alejados de cualquier tentación totalitaria y centralista de imponer, desde Bogotá, un ordenamiento homogéneo a una realidad heterogénea. Manejar distinto lo que es diverso, fue uno de los puntos que aclararon los foros.

b. Quedó también claro que la norma debe favorecer los procesos de integración territorial para acabar con la perversión existente de estimular la división que, muchas veces, conduce a la creación de feudos electorales. La iniciativa legislativa recogió el punto y desarrolló un capítulo sobre integración territorial.

c. La Constitución puso límites a la conformación de nuevas entidades territoriales en la medida en que éstas sólo se podrán establecer a partir de los departamentos o municipios como hoy existen. Al aceptar que lo territorial es más que un asunto de divisiones político-administrativas, que hay problemas y proyectos de diversa índole que pueden interesar a varias entidades territoriales y que éstas, si unen esfuerzos y recursos, pueden adelantar la tarea de manera más eficiente, al requerir un escenario territorial más amplio. La figura planteada para permitir esto, es la de los entes de desarrollo territorial (ADT).

d. En los foros quedó claro que el punto más débil de nuestro ordenamiento territorial está en la instancia intermedia, que es hoy el departamento y mañana podrá ser la región territorial. El departamento tuvo un tratamiento precipitado en la Constituyente, en las horas finales de las sesiones quedó disminuido en sus capacidades y competencias que fueron circunscritas a lo puramente administrativo aunque promovido en su significación política con la elección popular de gobernadores.

Muchas de las funciones que hoy se conservan en cabeza de los ministerios, en especial las asignadas a los institutos descentralizados, deberían reasignarse a la instancia intermedia, en el entendido que hay asuntos que, por sus características propias, tienen como escenario óptimo de realización, el intermedio. El tema de las competencias, crucial en una LOOT, debe ser preferentemente abordado a partir del establecimiento de lo que le corresponde al nivel intermedio.

En los foros regionales la mayoría se manifestó a favor del fortalecimiento del departamento, como paso previo a avances posteriores hacia los horizontes de la regionalización. También se insistió en la conveniencia de recuperar el sentido y espíritu de los CORPES a través de la creación de las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP).

No tiene sentido dividir al país entre departamentalistas y regionalistas. El desarrollo de los acontecimientos mostrará si en algunas zonas del territorio

nacional la población cambie los viejos departamentos por regiones territoriales mientras que en otras se prefiera mantener los departamentos. Se trataría de lograr un arreglo institucional heterogéneo para responder a realidades heterogéneas, en tiempos y a ritmos no sincronizados de manera artificial, imperativa, desde el centro.

e. Lo que sí está en el corazón de la circunstancia presente es el debate entre la descentralización como *desconcentración* y la autonomía como *descentración*, para emplear la feliz expresión del relator de los foros, Sergio Bustamente. Este es el debate de fondo. Un debate que nos coloca frente a una expresión de la dialéctica de nuestra Constitución, como es la necesidad de conciliar la autonomía territorial con la unidad nacional, que supone y exige solidaridad entre las entidades. Sin solidaridad, la autonomía liberará a las entidades más ricas del fardo de ayudar a las más pobres y a estas últimas las heterogeneidad y diversidad con desigualdad, las primeras hay que respetarlas, a la otra hay que combatirla frontalmente.

## ¿A DÓNDE SE HA LLEGADO CON EL TRABAJO

Es difícil decir, al momento de escribir estas líneas, si el proyecto será finalmente ley o no. Lo que sí es destacable es el posicionamiento logrado para los asuntos territoriales que se refleja en los debates, en las prioridades del gobierno que incluyó este tema en las negociaciones con las FARC.

El ordenamiento territorial es un tema que abre un debate que debe continuar. El proyecto que discute el Congreso avanza significativamente respecto a los anteriores, pero sería exagerado afirmar que llena todas las expectativas. Se espera que los ponentes lo precisen en unos aspectos y lo desarrollen en otros tales como minorías étnicas, medio ambiente, desarrollo rural en agricultura y minería, espacio aéreo y marítimo, seguridad nacional.

El gran peligro en la coyuntura presente del país, es que una norma de visión estructural y de largo plazo como debe ser la LOOT sea víctima del síndrome del déficit fiscal que desde el ministerio de Hacienda "*contamina*" la legislación que se ha aprobado en los últimos tiempos, enmarcándola en los contextos muy limitados de la coyuntura y del ajuste, cuando el tema del territorio es un asunto de proceso y de crecimiento, de abrir espacios y posibilidades, no de recortar.

Lo que a veces parece no entender la autoridad macroeconómica, talvez debido a las afugias propias de la necesidad económica inminente, es que sólo en la medida en que se reordene el Estado será posible poner orden a sus finanzas y que el camino seguro para lograr ese reordenamiento lo abre precisa-

mente la LOOT. Probablemente ambas preocupaciones se puedan encontrar, en el fondo, pudiendo hacerse compatibles, lo que no se encuentran fácilmente son las estrategias y los escenarios temporales que tanto la LOOT como las medidas de ajuste fiscal emplean.

Lo innegable es que el país no puede esperar más para iniciar una agenda de cambios estructurales que reclama el estado de conflicto interno degradado que vive, las presiones y exigencias mundiales que le impone la dinámica de la globalización, el entramamiento severo que enfrenta tanto la economía pública como la privada. Entre esos cambios tiene un lugar destacado el referente a nuestro ordenamiento territorial. Ahí se está.