

REGIONES ADMINISTRATIVAS DE PLANEACIÓN

AMYLKAR ACOSTA MEDINA

Economista. Exsenador de la República, ex miembro
de la Comisión de Ordenamiento Territorial

*Disertación en los "Martes del Planetario", septiembre de 2001,
evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia*

*"La centralización y el despotismo nacieron el mismo día,
y con ella, la miseria y la ignorancia de las multitudes."*

Murillo Toro

COLOMBIA: PAIS DE REGIONES

Este tema debe partir de la consideración de la región, pues es necesario partir de la premisa de que Colombia es un país de regiones. En este sentido, son varios los elementos que conforman el concepto de región: el geográfico, el económico, el social y el cultural, según definición del antropólogo Roberto Pineda Giraldo.

En la Constitución de 1991 se reconoce la existencia de las regiones y, por la forma de expresarlo, queda la impresión de que éstas nacieron al mundo en ese momento. Alberto Mendoza ha sido muy incisivo e insistente en ponderar la importancia que tiene el aspecto geográfico en este tema, que no pocas veces se tiene en cuenta cuando se trabaja en él.

Ernesto Guhl reconocía en Colombia cinco regiones, pero al definir las se aparta de los parámetros que se utilizaron en la formulación de la Ley 76 de 1985 y se ve que aunque coinciden en su denominación, no sucede igual con su categorización y delimitación.

Muchos entendidos conceptúan que el parámetro fundamental que debería servir para establecer las regiones o para delimitarlas es el concepto de cuencas hidrográficas, dado que contribuyen a establecer una homogeneidad geográfica y evita que se establezcan las regiones con un criterio caprichoso, muchas veces político en el sentido peyorativo, es decir por conveniencias de grupo.

Un ejemplo está en las tres corporaciones autónomas regionales, responsables del manejo y cuidado de la Sierra Nevada de Santa Marta, eje geográfico cuyo territorio está en los departamentos de la Guajira, Cesar y Magdalena. Ninguna de estas corporaciones tiene su jurisdicción a partir de este estratégico

macizo que, por sus singulares características, debiera manejarse con criterio integral, porque la Sierra es una sola e indivisible.

En 1985, durante el gobierno de Belisario Betancur, se expidió la Ley 76 creando la región de planificación de la Costa Atlántica y facultando al gobierno para crear las restantes. Sólo la Costa Atlántica reunía plenamente las características para denominarse región luego, se conformarían otras tres y con los departamentos que quedaron por fuera se creó el CORPES Centro Oriente, donde nunca se sintieron cómodos los departamentos que lo integraron debido a su heterogénea conformación.

REGIONALIZACION CORPES EN COLOMBIA

NOMBRE	DEPARTAMENTOS
I. Costa Atlántica	1. San Andrés y Providencia, 2. Guajira , 3. Cesar 4. Magdalena, 5. Atlántico, 6. Bolívar , 7. Sucre 8. Córdoba.
II. Centro Oriente	1. Norte de Santander, 2. Santander, 3. Boyacá, 4. Cundinamarca, 5. Tolima, 6. Huila.
III. Orionoquia	1. Arauca, 2. Casanare, 3. Vichada, 4. Meta, 5. Guaviare 6. Guainía, 7. Vaupés.
IV. Amazonia	1. Caquetá, 2. Putumayo, 3. Amazonas
V. Occidente	1. Antioquia, 2. Chocó, 3. Caldas, 4. Risaralda, 5. Quindío, 6. Valle, 7. Cauca, 8. Nariño.

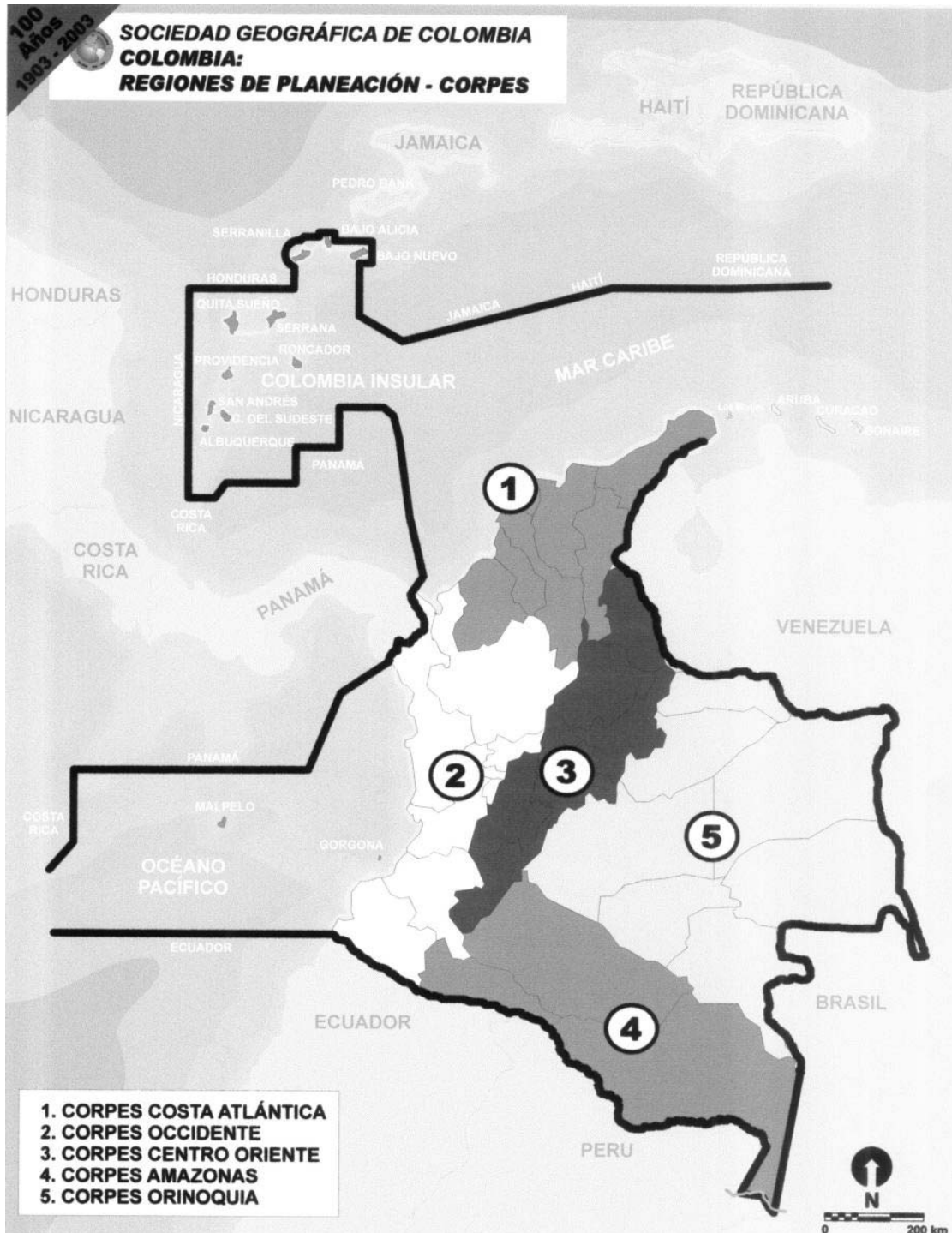
Los CORPES surgieron ante la imposibilidad de cambiar la Constitución del 86 en la cual sólo podían ser entidades territoriales los municipios y los departamentos; en muy buena medida debido a la presión ejercida en la Costa Atlántica para se reconociera como región. Fue así como se pensó que si había un Concejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, podía existir un Concejo Regional de Política Económica y Social, CORPES.

UNA PUGNA HISTÓRICA

En Colombia se encuentran a lo largo de su historia dos tendencias en tensión permanente, una propende por el centralismo y la otra por la descentralización. Esa lucha entre librecambistas y proteccionistas hoy se reproduce, a escala ampliada, en la disputa entre el neoliberalismo y las tendencias alternativas que lo cuestionan.

De esta tensión surge la Constitución de 1863, que estableció el concepto de estados federados, un estadio autonómico de la región. Estos conceptos prevalecieron hasta que Rafael Núñez promulga la Constitución de 1886 que establece una fórmula, dicotómica y ambivalente, como una solución de compromiso entre centralismo y descentralización al determinar que Colombia se regía por la centralización política y la descentralización administrativa. No obstante, esta fórmula no significó en la realidad nada distinto a continuar con la férula del centralismo, prolongándose hasta nuestros días, pues resiste a desaparecer.

Con la Constitución del 91 se dio un avance importante, significativo, más no suficiente, al reconocer las regiones como tales, así como el carácter multiétnico de nuestra sociedad. A estas alturas unos propugnan por la descentralización y otros por la autonomía. Para distinguir una y otra, nos atenemos a la definición del exmagistrado del Consejo de Estado Henao Hidrón: se entiende la *descentralización* como capacidad de *gestión administrativa* y la *autonomía* como la capacidad de *decisión política*. Esta última es la que demandan a gritos los entes territoriales, para dejar de ser alfíl sin albedrío.



LOS ORÍGENES DEL CENTRALISMO

El proceso de centralización y descentralización del país no son procesos ausentes del componente económico. Lo enuncia una frase afortunada de Lenin: "*La política es la expresión concentrada de la economía*". Nada en la política puede ser cabalmente explicado si no tiene como referente el aspecto económico y para explicar el proceso de centralización que vivió el país es necesario remitirse a la evolución de la economía colombiana de vertiente que se desarrolla a partir de la economía cafetera. El auge de la comercialización internacional de este producto generó un excedente financiero que se tradujo en formación de ahorro y, por consiguiente, de capital, lo cual revierte en inversión y creación de las primeras industrias del país.

Estas primeras empresas en Colombia, se instalaron cerca del mercado, es decir, en el interior del país y surge el "Triángulo de Oro" con sus ejes fundamentales en Bogotá, Cali y Medellín. Esto generó allí un desarrollo económico sin precedentes aparejado con el proceso de centralización política y la concentración del poder económico. Este proceso hizo que la economía periférica se desconectara y permaneciera desarticulada de la central, expuesta como lo estaba a la fuerza centrípeta de esta.

Por otra parte, en la década de los sesenta se dio un gran salto con la teoría Cepalina (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas) liderada por Raúl Prebisch, que planteó el desarrollo industrial del país, a partir de la sustitución de importaciones de productos acabados para producirlos internamente y no seguir siendo exportadores de materia prima e importadores de mercancías. Esto estimuló en toda América Latina un modelo proteccionista que se agotó cuando no se pudo desarrollar la industria pesada y de nuevo se tuvo que recurrir a las importaciones, pero esta vez de equipos, maquinarias e insumos industriales. En ese momento se consolidó la concentración y centralización del poder económico y político.

La otra etapa se inicia en el gobierno Lleras Restrepo cuando se empieza a trabajar en la diversificación de la producción y la exportación para no seguir siendo monocultivadores y monoexportadores de café. Así se fomentó y promovió las llamadas exportaciones menores o no tradicionales. (Dec.444/67).

PASOS HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN: LA LOOT

En el proceso que lleva a la descentralización del país se pueden citar siete normas que significaron un avance paulatino hacia su logro constituyéndose por eso sus en hitos:

1. Decreto Ley 232/83 (febrero 4): Incrementa la cesión del IVA a los municipios.
2. Ley 14/83 (julio 6): Fortalece los fiscos municipales, Catastro, Industria y Comercio, Licores, etc.
3. Ley 76/85 (octubre 8): Crea las Regiones de Planificación – CORPES-.
4. Ley 11/86 (enero 16): Ordena la participación comunitaria en el manejo de los asuntos locales y da el estatuto a las administración municipal.
5. Ley 12/86 (enero 16): Norma la cesión del IVA, pasa del 30% al 50%.
7. Decreto Ley 77/87: Establece el traslado progresivo y armónico de funciones a los municipios y a entidades territoriales.
8. Acto legislativo No. 1 y Ley 78/86 (diciembre 30) : Establece la elección popular de alcaldes.

Resulta paradójico que hoy, al mismo tiempo que se impone la globalización, se reivindica y afirma más lo regional, lo nacional y lo étnico, como una forma natural de las sociedades para repeler la uniformidad a la que aboca esta tendencia; por eso, hoy el mundo padece fiebre de nacionalismos y fundamentalismos religiosos. Un ejemplo de esto es el atentado terrorista del 11 de septiembre en los Estados Unidos, las guerras del futuro no serán entre países sino entre civilizaciones.

La globalización no es extraña al surgimiento de la Constitución de 1991 donde se promulga que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria con autonomía de sus entidades territoriales. Reconoce la Constitución como entidad territorial los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas, pero para que estos últimos y las regiones sean reconocidas como tales es requisito que exista la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que Orlando Fals Borda denomina "Ley Madre" , por ser espina dorsal del ordenamiento del país.

La Ley Orgánica es la llamada a establecer los pasos, los requisitos, los parámetros requeridos para reconocer una región como entidad territorial. Se cometió un error por parte de los constituyentes al establecer como requisito posterior a la creación de una entidad territorial, someterlo a Referendo, previa existencia de la Ley Orgánica. Lo lógico es que fuera al revés, primero el referendo para determinar si la población asentada en la región quiere constituirse en entidad territorial y no después. La Constitución también estableció un principio importante en su artículo 306: "*No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas*", es decir que el gobierno no puede seguir delegando funciones y competencias a los entes territoriales sin obligarse a transferir los recursos necesarios y suficientes que se requieran para asumirlas.

Este artículo también expresa:

" Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de Planificación RAP, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio".

Frente a esto cabe resaltar: 1. A diferencia de las Regiones de Planificación, las RAP tienen personería jurídica. 2. A diferencia de las Regiones de Planificación, las Rap tienen patrimonio propio y 3. Las RAP ganan autonomía porque en los CORPES había un Coordinador que era funcionario de Planeación Nacional, ahora habría un Director de las Regiones Administrativas y de Planeación designado por los gobernadores que conformen la región, pues él está llamado a ser el interlocutor frente al gobierno nacional.

En conclusión, con la Constitución de 1991 nacen las Regiones Administrativas y de Planeación que difieren de las antiguas Regiones de Planificación ya que poseen personería jurídica, patrimonio propio y son manejadas por coordinadores designados.

A pesar de todos los esfuerzos realizados en el país, el proceso descentralizador a partir de la Constitución de 1991 no ha transcurrido como se esperaba :

1. En la Constitución se fijó que, para crear una entidad territorial, primero se haga el trámite ante el Congreso y luego se someta a un referendo. Debiera hacerse primero el referendo para determinar si la población quiere constituirse en entidad territorial y luego sí someterlo a debate.
2. Se expidieron un sinnúmero de leyes sobre áreas municipales, regalías y planeación sin estar enmarcadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
3. Las regiones tuvieron un revés en su financiación, el Fondo de Regalías se convirtió en la "caja menor" del Gobierno Nacional, a pesar de que la Ley estableció este Fondo para otorgar recursos a las entidades territoriales en la preservación del medio ambiente, la minería y la financiación de proyectos de desarrollo regional.

4. Los antiguos CORPES se prolongaron más de lo debido y eso retrasó la conformación de las RAP que son un paso importante para avanzar en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Todos estos hechos no son aislados, son una secuencia de impedimentos y retrocesos en el empeño de lograr la descentralización del país y constituyen un obstáculo para lograr la autonomía regional. Los enemigos de este paso primordial para la República persisten en su empeño por detener y dar marcha atrás a las ruedas de la historia.

Por fortuna, existe la certeza de que no se lucha contra molinos de viento, hoy más que nunca está vigente la causa por la autonomía que no es una entelequia sino un anhelo represado. Por eso, nada mejor que concluir con una frase de Zalamea que resume todo este sentimiento: *"¡Salta hombre sobre tus propias fronteras, pues no cabes ya en ellas...salta hombre hacia la mano del hombre, que es el más alto salto!"*.

