

EL (RE) ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA Y PAZ

FRESIA MERCEDES GUACANEME P. (comp.)*

PRESENTACIÓN

El tema de las regiones y su conformación –más allá de lo previsto en los límites político administrativos– ha estado siempre presente en los debates nacionales. A partir de la Constitución de 1991, que define a Colombia como un Estado unitario, con autonomía y descentralización de sus entidades territoriales (Art. 1), se pone de relieve la diversidad sobre la cual se basa la regionalización.

El (re)ordenamiento territorial se entiende como “un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente”¹. Este proceso de ordenamiento, trasciende el campo técnico y se convierte en un problema político. Es importante entonces reconocer que en este tema hay implícito un juego de variados intereses: recomposición de lógicas políticas, electorales, económicas e incluso tributarias, que deben incluirse en cualquier discusión, porque ignorarlos, vuelve el tema abstracto e inviable.

La Carta Europea del Ordenamiento Territorial señala que “el ordenamiento territorial es la expresión espacial de una política económica, cultural y ecológica de cualquier sociedad”². La democracia tiene sentido en la igualdad del ciudadano en cualquier territorio que ocupe. Este es, por lo tanto, un proceso en permanente cambio frente a las transformaciones políticas, económicas, sociales y ambientales, y por ello una realidad que vislumbra retos que nos atañen a todos y que debemos abordar con una visión cada vez más integral; y sólo en la medida en que socialicemos las experiencias y conocimientos alrededor del (re)ordenamiento territorial lo volveremos más real, más dinámico y menos absolutista.

Hay múltiples claves para la lectura del problema del ordenamiento territorial. Con esa reflexión, la Fundación Friedrich Ebert de Colombia –FESCOL– convocó³ el Foro Permanente: “El (Re) Ordenamiento Territorial como Instrumento de Democracia y Paz”, partiendo del principio de que es necesario generar todo un proceso de reflexión colectiva, pluralista y

* Asesora científica de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia-Fescol

¹ Comisión de Ordenamiento Territorial, Boletín N° 3, Bogotá, mayo de 1992

2. Carta Europea del Ordenamiento Territorial, diciembre de 1992, citada en Orlando Fals Borda, *Región e historia*, TM Editores-IEPRI, Bogotá, 1996, p. 27.
3. Son igualmente entidades convocantes: el Instituto del Pensamiento Liberal –IPL–, la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, la Federación Nacional de Concejos –Fenacon– y el Consejo Nacional de Planeación

amplio, alrededor del país que deseamos para el futuro, partiendo de las condiciones de nuestro presente en la sociedad, la economía y el territorio.

El objetivo de este trabajo es presentar una síntesis de los planteamientos discutidos en el curso de las diversas reuniones, mesas de trabajo y documentos presentados al Foro por diversos analistas⁴, a quienes se hace permanentemente referencia, el cual consideramos un importante punto de encuentro para estudiar esta compleja problemática. Para abordar y encaminar el debate se parte de una serie de tesis de trabajo⁵, que sirven para identificar acuerdos y desacuerdos y reflejan la pluralidad del debate sobre el tema. En esta compilación se hace referencia a cinco de las diecisiete tesis inicialmente planteadas, que tienen en común el hecho de estar estrechamente relacionadas con el proceso de paz.

Primera tesis: (re)ordenamiento territorial y conflicto armado

En Colombia, el problema del ordenamiento territorial adquiere perfiles dramáticos por el conflicto armado. La guerrilla es un poder de Estado y hoy sen-

•La democracia tiene sentido en la igualdad del ciudadano en cualquier territorio que ocupe. Este es, por lo tanto, un proceso en permanente cambio frente a las transformaciones políticas, económicas, sociales y ambientales, y por ello una realidad que vislumbra retos que nos atan a todos y que debemos abordar con una visión cada vez más integral’

timos los efectos territoriales de los poderes militares. El poder local está sustentado en más de una tercera parte de los 1.077 municipios colombianos por el poder de las armas.

Las significativas batallas a campo abierto o en pequeños poblados que se vienen registrando son pruebas de que elementos como el control territorial rural y la ocupación de asentamientos agropecuarios, mineros, silvícolas y campesinos, en general, tienen sitio preferencial en los diseños estratégicos y tácticos de los grupos enfrentados, así como para la fuerza pública.

El acentuado centralismo y la necesidad de una mayor autonomía, son argumentos de la insurgencia armada. En efecto, la violencia política que nos afecta parece tener una explicación en la repulsión al modelo centralista que impera en nuestro sistema político-administrativo. La dolorosa realidad del conflicto armado, especialmente en zonas rurales, le da a este tema visos prácticos que no pueden anticiparse en discusiones formales, pero que ahora se destacan en toda su acritud. Este conflicto está planteado en el país y se resolverá en el terreno político.

La anterior afirmación no pretende ignorar la problemática urbana, ya que ésta, además de lo político, asume también expresiones violentas y delincuenciales en barrios, calles y espacios definidos que llevan al habitante urbano a definir sus territorios según los niveles de seguridad.

4 Los textos completos de los artículos presentados al Foro pueden consultarse en la página www.fescol.org.co

5 Documento de trabajo preparado con la colaboración de Horacio Duque, en el marco del Primer Taller Nacional, noviembre 11 de 1998

Segunda tesis: (re)ordenamiento territorial y paz

El ordenamiento territorial y la regionalización pueden ser vistos hoy día como sustentos de los procesos de paz, convivencia y democracia. En nuestro país, es imposible aislar el ordenamiento del conflicto, por cuanto este tiene una lógica centrada en el dominio del territorio.

Los acercamientos del Gobierno y la sociedad civil con los grupos insurgentes en la búsqueda de caminos de paz han puesto sobre la mesa la posibilidad de que las negociaciones de paz estén ligadas, entre otros aspectos, a un reordenamiento territorial y político. En la agenda del Gobierno con las FARC, aparece el *ordenamiento territorial integral* como tema central en el proceso de una reforma agraria. Hace unos meses, el ELN manifestó la intención de un ordenamiento territorial en el sentido de que los acuerdos implicarían una cierta federalización del país⁶, dejando abierta la posibilidad para que los grupos armados tengan un manejo de las localidades o regiones que hoy ocupan incluyendo la gestión de sus recursos presupuestales.

Esta perspectiva tiene más probabilidades de concretarse si se recuerda que ya en el pasado la paz entre liberales y conservadores estuvo precisamente ligada a un pacto de coadministración de todas las entidades territoriales y los órganos nacionales de poder, mediante la repartición milimétrica de los cargos, las responsabilidades y la autoridad, durante cuatro períodos presidenciales. Los resultados mostraron, luego de dieciséis años, la marginación del poder de fuerzas sociales y políticas no involucradas con los dos partidos tradicionales.

6. Declaraciones de Pablo Beltrán en el Encuentro de Maguncia, Alemania, 1998.

La paz asociada a un eventual (re)ordenamiento territorial y a la regionalización del Estado colombiano, no es la simple ausencia de conflicto bélico. Implica un método alternativo de solución de los problemas de abajo hacia arriba; implica igualdad, respeto mutuo y la vigencia de los derechos humanos. La reorganización territorial del Estado debe hacerse mediante la concertación y el entendimiento mutuos. La democracia, la paz y el desarrollo deben ser el hilo conductor en dicho proceso. El (re)ordenamiento territorial y la regionalización tienen que ser pensados en términos de igualdad.

Los diversos planes regionales de desarrollo, resultado de los acuerdos de paz, deben basarse en procesos participativos de ordenamiento territorial, que reflejen la diversidad cultural y las particularidades de cada región. El enfoque de *región* debe ser el eje articulador en los planes de desarrollo. Al ciudadano, en cuanto habitante de un territorio se le deben garantizar mecanismos de participación en la toma de decisiones que afecten ese espacio y es allí, desde un territorio concreto, donde se hace evidente su condición de igualdad y democracia como ciudadano.

Tercera tesis: régimen constitucional, ordenamiento territorial y regionalización⁷

El ordenamiento territorial de un país hace relación a la forma como se distribuye espacialmente el poder. Las competencias, recursos y estructuras administrativas de las divisiones subnacionales determinan la forma de Estado de un país, el grado de independencia de la periferia respecto del centro y los niveles

7. Néstor Raúl Correa, en 'Foro de reordenamiento territorial. Bases constitucionales del ordenamiento territorial', Santafé de Bogotá, Fescol, 1999.

de relación y tutela⁸. A su vez, la modelación del ordenamiento territorial pasa por la definición del papel del Estado en la sociedad, su participación en el mercado y su configuración sectorial central. El artículo 1º de la Constitución dice que Colombia es un Estado unitario, con autonomía y descentralización de sus entidades territoriales.

La nueva organización territorial consagrada en la Carta de 1991 representa, respecto del antiguo régimen, un doble cambio cuantitativo y cualitativo. Cuantitativamente, Colombia pasó de tres niveles de gobierno que tenía bajo la Carta de 1886: nacional, seccional (que agrupa a los departamentos, intendencias y comisarías) y local (municipios y distritos), a seis niveles de gobierno que se prevén en el artículo 286 de la nueva Constitución: nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y local (municipios y distritos). Y cualitativamente, el país hizo tránsito de un régimen relativamente centralizado a un régimen teóricamente descentralizado. En los artículos 1º y 287 de la Carta se predica la autonomía de las entidades territoriales en los campos político, administrativo y fiscal.

Dos preguntas dieron inicio al debate: Para la gobernabilidad en Colombia: ¿es suficiente el marco constitucional existente sobre ordenamiento terri-

El ordenamiento territorial y la regionalización pueden ser ristas hoy día como sustentos de los procesos de paz, convivencia y democracia. En nuestro país, es imposible aislar el ordenamiento del conflicto, por cuanto éste tiene una lógica centrada en el dominio del territorio

8 Néstor Raúl Correa Henao, "El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia", en: *Colombia, una democracia en construcción*, Editado por Viva la Ciudadanía y Foro por Colombia, Bogotá, 1992, p. 169.

real? ¿Cuál es el ordenamiento territorial que se ha establecido? Y, en materia de ordenamiento territorial, ¿cuál es la función de las entidades territoriales y regionales? ¿Cuál es la alcance de la Constitución de 1991?

Las respuestas no son únicas. Pero para la discusión se plantean dos tesis de cara a facilitar una discusión colectiva sobre el tema.

El constituyente de 1991 creó un nuevo ordenamiento territorial fundamentado en el pluralismo pero esa nueva normatividad es retórica y da cuenta de una eficacia simbólica,

como casi toda la Constitución.

En general, la Constituyente de 1991 se propuso hacer avanzar todos los derechos humanos y controles al poder que no interfirieran con las causas estructurales de la crisis estatal y social, relegitimadora del *statu quo*. Se trató de una Constituyente conciliadora de todo lo que en Colombia es conciliable, de todo lo que no tenía enemigos, de la superficie. Los graves problemas de fondo de la sociedad colombiana, como la desigualdad política y social, no fueron tratados.

En el caso particular del ordenamiento territorial, lo retórico se expresa en que, transcurridos ocho años desde su expedición, no se han configurado las entidades territoriales indígenas ni las provincias ni las regiones como entidades territoriales. Tampoco operan las regiones como entidades administrativas de planificación. Las entidades territoriales gozan de una infima autonomía para la gestión de sus intereses. Todo

lo importante está centralizado. El Congreso de la República no delega ninguna función normativa en las asambleas departamentales, y éstas tampoco delegan nada en los concejos municipales. El manejo de los recursos naturales ubicados en territorios indígenas se lleva a cabo por la Nación a espaldas de los indígenas y aun contra éstos. En fin, no hay ley orgánica de ordenamiento territorial.

La guerra en Colombia es por la exclusión social y política; esa exclusión no obedece al ordenamiento territorial sino que es estructural, de suerte que cambiando sólo el régimen de organización espacial nada se logra a favor de la paz.

La enorme desigualdad estructural existente entre los colombianos, expresada en indicadores que reflejan cómo la mitad de la población subsiste en niveles de pobreza, la concentración de la tierra y de la riqueza en general permite que convivan dos países en uno compartiendo un presente común sin un pasado común. Esta es la causa fundamental de la violencia en el país. Otras expresiones de la exclusión en Colombia se pueden advertir en otros rasgos, sobre los cuales no es del caso extenderse en este documento: la sensación de extrañeza, la feroz conquista del territorio, la ausencia de una ética mínima, la fragmentación o el vacío del Estado, en fin, la desigualdad política.

Una reforma constitucional al ordenamiento territorial puede contribuir a muchas cosas. Por ejemplo, ella puede incrementar el sentido de pertenencia, fomentar la participación local, aumentar

los recursos fiscales territoriales, disminuir las diferencias entre los presupuestos públicos de diversas entidades territoriales, propiciar mayores niveles de desconcentración y descentralización, en fin, propiciar de alguna manera una mayor gobernabilidad.

Pero todo ello tiene sus límites.

En efecto, una reforma constitucional del ordenamiento territorial no interviene, no puede intervenir en la concentración de la riqueza entre los colombianos. De hecho, un “nuevo reparto” de las oportunidades sociales y económicas en el país no necesita pasar por una reforma constitucional.

Dicho en otras palabras, para acordar la paz no hay que reformar el Título XI de la Constitución. Este podría quedar intacto.

‘Una reforma constitucional del ordenamiento territorial no interviene, no puede intervenir en la concentración de la riqueza entre los colombianos. De hecho, un nuevo reparto de las oportunidades sociales y económicas en el país no necesita pasar por una reforma constitucional’

Ahora bien, plantear la pregunta sobre qué puede hacer el ordenamiento territorial por la paz, es empezar al revés. En realidad, así planteadas las cosas, no puede hacer nada. Es impotente, inane. Mientras no se intervengan las causas estructurales de la exclusión, redecorar la casa no deja de ser un paliativo perverso. Paliativo, porque así no se van a modificar los problemas de fondo. Perverso, porque el resultado no sería otro que el de la eficacia simbólica: dar la impresión de cambio, sin hacerlo, para que las cosas sigan como están.

Sin embargo, es posible que como consecuencia de un proceso de paz, esto es, como un producto final, se realicen algunas modificaciones al ordena-

miento territorial del país, para facilitar la desmovilización de grupos guerrilleros y de paramilitares. Ello podría implicar el otorgamiento de un estatuto especial a unas zonas específicas, más autonómico, sobre todo en materia militar, policial, judicial, electoral y de asignación de recursos, durante un tiempo determinado. Paralelamente se podría avanzar en una mayor federalización en todo el país. Pero esos son temas sobre los que es mejor no avanzar, para dejar que sean el resultado de la concertación pacífica entre las fuerzas en conflicto.

Cuarta tesis: (re) ordenamiento territorial y régimen fiscal

El tema de la regionalización está entrelazado fuertemente con el tema fiscal. Y, por supuesto, un reordenamiento territorial tendría una incidencia presupuestal determinante. En ese marco resulta útil preguntarse, a partir de los proyectos de ley que se encuentran en tránsito legislativo: ¿Cuál es la problemática actual del régimen de transferencias y cuáles son los alcances (propósitos) de la reforma propuesta?, ¿cuál es la incidencia del pasivo pensional de las entidades territoriales sobre la descentralización fiscal y cuáles sus consecuencias?, ¿ha mejorado el esfuerzo fiscal municipal y territorial durante el último lustro?, ¿otorga derechos al municipio para disponer de los medios que requiere la solución administrativa de los problemas locales?, ¿además de la participación que se ofrece con las reformas propuestas, se garantiza una más pronta y fácil superación de los problemas municipales?

El problema fiscal que afecta en la actualidad al Estado colombiano está estimado en un déficit cercano al 3% del Producto Interno Bruto. Los estimativos preliminares del monto del pasivo pensional territorial indican que éste supera el 25% del Producto Inter-

no Bruto, y puede ascender hasta un 40% del mismo. La falta de recursos tiene a su vez una deuda de 400 mil millones en difíciles condiciones económicas y a punto de su desaparición, si no aplican correctivos en el corto y mediano plazo.

La crisis fiscal tiene varias lecturas. La primera, sustentada por el Gobierno, encuentra sus orígenes en las transferencias fiscales a los municipios y su planteamiento se configura en la concurrencia de varios hechos: el pasivo pensional de las entidades territoriales, las transferencias y los gastos de las universidades públicas territoriales, la inflexibilidad del esquema de transferencias de la Ley 60 y, por último, los vacíos de la Ley 136 sobre régimen municipal⁹.

Para resolver esta situación, el Gobierno presentó al Congreso de la República un Proyecto de Acto Legislativo, que tiene por finalidad modificar el artículo 358 de la Carta, para que en la definición de los ingresos corrientes de la Nación, que constituyen la base de cálculo para la determinación del situado fiscal y de las participaciones de los municipios, se excluyan los intereses de la deuda, con el objeto de constituir progresivamente con ellos un fondo de las entidades territoriales y de sus entidades descentralizadas, que complementen los recursos de que disponen las entidades beneficiarias del fondo para el pago de las obligaciones pensionales.

Una segunda lectura¹⁰ devuelve a las transferencias de recursos a los municipios su inmenso valor político iniciado en 1983, cuando el país se comprometió con la descentralización y, luego en 1986 con la

-
9. Sergio Clavijo, conferencia Fescol en el marco del Foro de Reordenamiento Territorial, Santa Fe de Bogotá, mayo, 1999.
 10. Iván Jaramillo Pérez, *Las transferencias y la crisis fiscal de Estado*, Fescol, 1999.

Ley 12, aceptó que su efecto estaba ligado al incremento de las transferencias intergubernamentales. Más adelante, la Constitución de 1991 y su desarrollo legal en la Ley 60 de 1993 le darían un marco más radical a esta perspectiva. Como consecuencia de la aplicación de esta concepción, las administraciones locales se han visto favorecidas con un monto creciente de recursos para financiar su inversión social. El principio que acompaña esta interpretación es el de que no puede hacerse descentralización sin repartición, es decir, sin repartir el poder, o la llamada "torta fiscal", entre las entidades territoriales.

Pero ¿qué monto alcanzan los recursos transferidos? Según el Departamento Nacional de Planeación, los recursos transferidos a los municipios pasaron de representar en términos de los ingresos corrientes totales el 6% en 1987 al 17% en 1998. Si se suman el situado fiscal de los departamentos y las participaciones de municipios y resguardos, estos recursos de transferencias habrían pasado, según esa fuente, del 30% en 1990 al 39% en 1998 de los ingresos corrientes de la Nación. El Banco de la República, por su parte, disminuye significativamente esas cifras y coloca el valor de esas transferencias sólo en el 28% para 1995.

El esfuerzo fiscal de los municipios no se compadece con el calificativo de *pereza fiscal* que se les endilga. En efecto, el esfuerzo fiscal de los municipios hizo crecer en forma real (sobre la inflación) sus in-

"La amenaza más grande que hay que contrarrestar, con respecto a las finanzas territoriales, es la propuesta por la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas de eliminar la participación de departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la nación y sustituirla por una transferencia manipulable a voluntad por el gobierno central"

gresos tributarios en el 8% entre 1983 y 1990 y luego en un solo año el 9% (1993), el 10% en 1995 y hasta en 13 puntos por encima de la inflación en 1996¹¹. Sin embargo, los municipios se financian sólo en un 19% con recursos propios y en un 53% de sus presupuestos con su participación en los ingresos corrientes de la Nación –PICN-. El resto con regalías, cofinanciación y crédito. Para los municipios menores de cinco mil habitantes, las PICN llegan a representar hasta el 60% de sus presupuestos, aunque para los mayores de cien mil habitantes es sólo el 30%¹². De todas maneras, los aportes del presupuesto nacional son aún la piedra angular sobre la cual se apoya el desarrollo municipal.

Para pensar el ordenamiento territorial alrededor de la perspectiva de paz, y los recursos vinculados al proceso, se formulan cinco tesis¹³:

El reordenamiento territorial del país debe estar orientado a fortalecer y ampliar los espacios de parti-

-
11. Documento CONPES 2942 de 1997. Evaluación de las participaciones municipales para inversión social en 1996.
 12. DNP, revista *Planeación y Desarrollo*, "Cómo va la descentralización", julio-septiembre de 1996.
 13. Este aparte está basado íntegramente en los planteamientos del Dr. Iván Jaramillo Pérez, en *Regionalización, descentralización y paz. Algunas tesis para la discusión*, Fescol, enero de 1999.

cipación social y política, de tal manera que se facilite la reincisión de los alzados en armas y su coparticipación en la administración territorial.

Una forma de ampliar los escenarios de participación, sería la conformación de las nuevas entidades territoriales señaladas por la Constitución –provincias y regiones– favoreciendo de paso la integración cultural y económica de localidades, consiguiendo economías de escala en la administración de algunos servicios. Este propósito enfrenta serias limitaciones por la crisis de recursos financieros para garantizar la operación de estas entidades, más aún cuando la nación y especialmente los departamentos atraviesan por difíciles situaciones que incluyen en muchos casos la cesación de pagos a las entidades bancarias. Además, la experiencia colombiana y mundial muestran que, por lo general, los países no pueden con más de tres niveles territoriales: el nacional, el local y uno intermedio.

La conformación de las provincias y regiones, como entidades territoriales, debería pasar por la fusión de municipios y departamentos; esto implicaría la reducción de espacios de participación y reincisión política.

Una alternativa de integración territorial sería pensar en la fusión o sustitución de municipios y departamentos a cambio de las provincias y las regiones. Pese a las ventajas técnicas que pudieran aducirse (más economías, más integración, más racionalización de los gastos), este propósito podría ir en contravía al proceso de abrir espacios de participación política, al cerrar posibilidades a las fuerzas políticas minoritarias para acceder al poder regional.

Las mayores posibilidades están en la conformación de las regiones administrativas y de planificación, o de las provincias como asociaciones de municipios.

cípios. Esto implica, previamente, el fortalecimiento financiero de los potenciales asociados.

El artículo 306 de la Constitución Política de 1991, según el cual dos o más departamentos pueden constituirse en regiones administrativas y de planificación, las cuales mantienen los espacios de diversificación política abiertos, permiten conseguir los objetivos de integración económica y cultural, así como economías de escala en algunos servicios comunes. Esta perspectiva está condicionada a la superación de la crisis fiscal de los departamentos; mientras esto no ocurra se produciría una insolvenza de los socios para aportar a la región, o una lucha entre la región y sus socios para apoderarse de los nuevos recursos que podrían provenir, por ejemplo, de una nueva forma de manejo del Fondo de Regalías¹⁴.

Así mismo, el camino más factible hacia la provincia sería por vía de la asociación de municipios: preservando los espacios y las identidades políticas de cada uno de los asociados, y generando los mecanismos para la administración común de obras y servicios que favorezcan la racionalización de gastos y la integración económica y cultural.

El fortalecimiento financiero de los departamentos y municipios debe estar ligado a una preservación incondicional de su participación en los ingresos corrientes de la nación, al estímulo de todas las formas de esfuerzo fiscal territorial dentro de los parámetros del federalismo fiscal, y a la creación de incentivos a los procesos de integración regional y local.

14. El Fondo Nacional de Regalías, creado por la Constitución de 1991, recoge parte de las regalías que pagan las empresas que explotan los recursos no renovables y esos recursos se deben dedicar a proyectos regionales de inversión.

La amenaza más grande que hay que contrarrestar, con respecto a las finanzas territoriales, es la propuesta por la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas¹⁵ de eliminar la participación de departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la nación y sustituirla por una transferencia manipulable a voluntad por el gobierno central, que elimine todo beneficio para las entidades territoriales en los nuevos impuestos nacionales o en su recaudo más eficiente. Menos grave es que entidades territoriales cooperen en los pagos de sus pasivos prestacionales, siempre y cuando sea mediante fórmulas más transparentes y justas que las que hoy se encuentran en curso¹⁶. Las transferencias deberían estimular, además, la integración de municipios y departamentos en asociaciones provinciales y regiones, creando una especie de participación adicional que premie los procesos de integración. Es necesario, además, eliminar de la Constitución y la ley todos los estímulos a la fragmentación territorial tales como la alícuota del situado fiscal que se distribuye por partes iguales entre departamentos y distritos.

Es necesario que las transferencias estimulen y premien mejor los esfuerzos fiscales locales y dotar a los municipios de mayor autonomía en la fijación de sus impuestos; y oponerse a la supresión de algunos impuestos como los de industria y comercio por razones de tecnicismos fiscales.

15. Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, tomo III, *Descentralización*, Bogotá, 1997.

16. Ante el Congreso se presentó una propuesta de reforma constitucional que permita cambiar la base de cálculo de las transferencias territoriales, restando de los ingresos corrientes el pago de intereses sobre la deuda pública, y con los recursos sobrantes se propone crear una cuenta de ahorros para el pago del pasivo prestacional de las entidades territoriales.

Los departamentos requieren un auxilio inmediato para superar su crisis fiscal. Se pueden impulsar entre otras medidas las siguientes: recibir mediante distribución equitativa y automática el producto de las regalías de recaudo nacional, y mediante ellas recibir incentivos adicionales para la integración de regiones administrativas y de planificación. Los departamentos deben tener más autonomía en el manejo de sus rentas cedidas, eliminando formas obsoletas de manejo monopólico en la producción de licores a cambio de impuestos discretionarios a los productores públicos y privados; se puede estimular la creación de loterías regionales o nacionales coadministradas por los departamentos de tal manera que se supere el caos actual de este sector; se debe incrementar el Impuesto al Valor Agregado de las cervezas del 8% hasta el nivel nacional (15%); se puede crear y ceder un Impuesto al Valor Agregado a las gaseosas; se puede crear una sobretasa a la gasolina quizás del 20% unificada nacionalmente y de la cual participen departamentos y municipios.

Es necesario fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales, desarrollando la Escuela Superior de Administración Pública y sus regionales, estimulando el regreso de los profesionales a sus provincias de origen, eliminando las formas de monopolio en la producción de bienes y servicios y facilitando el concurso del sector privado.

Es conocido el intento de la tecnocracia neoliberal de acabar con los funcionarios públicos y sustituirlos por asesores externos, por lo cual los programas de apoyo institucional y técnico a los municipios se han orientado a crear una oferta de recursos privados a la par que se debilitan los mecanismos institucionales de capacitación del recurso humano como la Escuela Superior de Administración Pública y las universidades regionales, generando, por supuesto, un

estremoso fracaso. Conviene entonces redimensionar el papel de la entidad formadora de funcionarios públicos municipales y departamentales, sin desconocer que se debe facilitar la contratación de servicios no misionales de las instituciones públicas (*outsourcing*), eliminando, además, formas obsoletas de intervencionismo de Estado mediante monopolios en la producción de bienes y servicios que sólo favorecen la corrupción y el clientelismo, como es el caso de las licoreras y loterías, y, en general, facilitando la presencia de las empresas privadas y formas de economía solidaria en los espacios provinciales y regionales para complementar o sustituir la eventual incapacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales.

Quinta tesis: (re) ordenamiento territorial y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial¹⁷

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe ser una ley de principios rectores? ¿qué debe contener la Ley de Ordenamiento Territorial?

Estos interrogantes sirvieron de base para la discusión y se materializaron en una propuesta, a propósito de la participación en la Comisión Interinstitucional para la redacción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-¹⁸ que trabajó durante el año 1999 y permitió retomar los resultados de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, fruto del trabajo que durante varios años sentó los principios de la Ley Orgánica.

Los contenidos de la Ley han sido delineados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-600 A de

1995. La Corte emplea un método sistemático, que no literal¹⁹, para concluir que una LOOT debe tener básicamente los siguientes contenidos:

- a) La estructura territorial.
- b) Las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y las divisiones administrativas.
- c) El régimen jurídico básico de las entidades territoriales.
- d) Los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial.
- e) La distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.
- f) La fijación de las competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales.
- g) Los mecanismos para dirimir los conflictos interterritoriales de competencia.

De otro lado, es importante señalar que la LOOT no tiene que ser una única norma, según la Corte Constitucional, sino que pueden ser varias, aunque "es recomendable que esta materia se sistematice en

17. Néstor Raúl Correa Henao, "Aportes a la Comisión Redactora del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", Santa Fe de Bogotá, noviembre de 1999.

18. Creada según decreto 797, del 6 de mayo de 1999, del Ministerio del Interior.

19. La Constitución hace alusión a una ley de ordenamiento territorial en los siguientes seis artículos: 151, 288, 297, 307, 319 y 329. Además, con otras denominaciones, se refiere a la misma materia en los dos siguientes artículos: 105 y 150, numeral 4º. En total son, pues, ocho disposiciones alusivas de una u otra forma a la LOOT. Pero, como se señaló, la Corte no utiliza el método literal o exegético para establecer los contenidos de la LOOT sino más bien lo que ella denomina un "método sistemático". Tal vez, el método tacitamente utilizado por la Corte, a juzgar por su lógica de arrimar sus consideraciones, sea el argumentativo o la lógica de lo razonable.

una sola ley²⁶. Además, agrega la misma corporación, no toda distribución de competencias entre entidades territoriales debe ser fijada por la LOOT. Lo recomendable es que haya una sola LOOT, rígida, breve, de principios ordenadores generales, destinados a perdurar y que contenga los puntos provenientes de la aportación jurisprudencial y las demás materias que aquí se proponen, fundamentados tanto en el derecho comparado como en la historia y singularidades de Colombia.

Finalmente, es preciso recordar las tesis que están pendientes de desarrollo, las cuales permitirán dar un contenido integral al debate. Éstas comprenden el ordenamiento territorial frente a: el régimen elec-

toral, el orden público, a la identidad cultural regional, al desarrollo económico local y competitividad, el proceso de regionalización, la sociedad civil y participación ciudadana, los departamentos y la regionalización y urbanización. Con este debate esperamos contribuir a encontrar dentro de la regionalización un instrumento para la *paz* y la *democracia*. Es claro que no es suficiente realizar un evento para intercambiar ideas sino generar todo un *proceso de reflexión*, donde haya campos también para incorporar conocimientos y resultados de la experiencia internacional, investigaciones, análisis y otros debates; es decir, todo lo que sea necesario para llegar a un acuerdo entre política y sociedad civil.

26. Corte Constitucional, Sentencia C-600 A de 1995.