

PROPUESTA PARA UNA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ÁLVARO GUILLERMO RENDÓN*

Presentación

Los constituyentes de 1991 no quisieron sustituir el esquema tradicional de ordenamiento territorial vigente en Colombia, pero sí hicieron algunas modificaciones importantes al modelo, respecto de las cuales ya se pueden emitir algunas consideraciones con miras a proponer ajustes y rectificaciones.

Creemos, sin embargo, que la circunstancia de no haberse desarrollado suficientemente los contenidos constitucionales al respecto, mediante las leyes, hace imposible emitir un juicio integral sobre la viabilidad del esquema así reformado, y que más bien nuestras reflexiones deben estar orientadas a proponer estrategias al legislador para la expedición de una ley de Ordenamiento Territorial acorde con la voluntad del constituyente, con las realidades nacionales y con las necesidades del pueblo colombiano.

En este sentido está orientada nuestra propuesta de que sean creados los dos nuevos tipos de entidades territoriales que la Constitución autoriza al legislador: la región y la provincia, haciendo de ambas modernos instrumentos de fomento a la productividad de la riqueza nacional, de promoción del desarrollo económico de acuerdo a las idiosincrasias geográficas y

culturales, y de generación de dinámicas sociales y políticas menos conflictivas.

Entre el tabú y los diagnósticos fatalistas

Entre los muchos obstáculos que han impedido la innovación en el ámbito del ordenamiento territorial y entrabado las discusiones al respecto, nosotros consideramos que la sobrediagnóstico negativa de los problemas y el temor a las tentativas de cambiar radicalmente el modelo político existente, han sido particularmente significativas.

Por ello en nuestra propuesta el diagnóstico de los problemas tiene valor en la medida en que inspira actitudes de cambio y no situaciones de inercia. Nos abstendremos por ello de hacer un cuadro pormenorizado de las dificultades para modificar la situación existente y nos concentraremos en las posibilidades reales de modificarla favorablemente.

Con este mismo espíritu constructivista, en la propuesta de Regiones Económicamente Productivas se plantea desde un comienzo que es fundamental darle cuerpo al ordenamiento territorial vigente a través de nuevas figuras constitucionalmente reconocidas, en lugar de proponer cambios drásticos en la organización política del país, que pueden suponer nueva fuente de conflictos y cuando menos actitudes de inmovilismo en nada benéficas.

* Auditor General de la República.

Creemos en síntesis que no debemos rasgarnos las vestiduras en actitud derrotista ante la magnitud del reto, pero tampoco asumir la actitud mesiánica inversa de proponer cambios tan radicales como la federalización integral o la supresión de los departamentos. No dudamos de que estos temas hoy tabú para la mayor parte de la clase política pueden ser analizados en un debate constitucional ampliado más adelante, pero consideramos que en este momento sólo sirven para entorpecer tentativas de cambio menos audaces y con mayores posibilidades de realización efectiva.

Los fundamentos de la propuesta

La propuesta de crear una nueva entidad en la Ley de Ordenamiento Territorial, la Región Económicamente Productiva (la cual se complementa con la creación simultánea de la figura de la Provincia), se fundamenta en la urgente necesidad que tiene el país de hacer un tránsito en su concepción del modelo fiscal vigente. Es un hecho el agotamiento en Colombia de esa visión del Estado central como una fuente inagotable de recursos para transferir a los departamentos y a los municipios. Pero más que una modificación radical del modelo, que supondría prácticamente una renuncia a la unidad territorial del Estado, debe hacerse una *sustitución progresiva* del mismo, y creemos que esto es posible con los instrumentos permitidos en la Constitución vigente, siendo la creación de regiones económicamente productivas una opción viable para ello.

La Región Económicamente Productiva, en lugar de ser una entidad política más, encargada de hacer una intermediación innecesaria entre la nación y los municipios, como sucede con los actuales departamentos en muchos aspectos, sería más bien una *instancia económica* entre ambos, encargada de pla-

nificar y poner en práctica estrategias de desarrollo regional apoyadas en la singularidad de las posibilidades productivas de los departamentos que la conforman.

La conformación de las regiones, para que tengan real operatividad, no podrían quedar al arbitrio de los departamentos, sino que debe ser de obligatorio cumplimiento en la Ley de Ordenamiento Territorial. De otro modo se repetiría lo que sucedió con las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, cuyo carácter discrecional respecto de su fundación hizo imposible su constitución, incluso en casos en los que era evidente su necesidad (como sucedió, por ejemplo, con el área metropolitana de Medellín, entorpecida por la persistente negativa del municipio de Envigado a ser parte de ella).

Estructura y funcionamiento de la región económicamente productiva

Además de tener un carácter eminentemente económico, articular a los departamentos en su organización en lugar de prescindir de ellos, y ser obligatoria su constitución, la Región Económicamente Productiva debe caracterizarse por tener una estructura organizativa *sui generis* y una dinámica en la toma de decisiones diferente a la que se presenta en la política tradicional, acorde con sus objetivos de planificación y promoción regional.

Para hacer posible esta exigencia, al frente de las mismas debe estar un gerente que sea capaz de diseñar y poner en marcha el plan de desarrollo que la región necesita de acuerdo a sus particularidades productivas. Este gerente, que sería nombrado por el Consejo Regional constituido por los gobernadores de todos los departamentos pertenecientes a la región, deberá contar con los suficientes conoci-

mientos y experiencia para ejecutar grandes programas de incentivos orientados a promover los principales renglones económicos de la región y explorar nuevas posibilidades de desarrollo. Pero al mismo tiempo que se le señalará una responsabilidad tan grande, al gerente regional deberá dotarse de los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para el ejercicio ágil de sus funciones y concedérsele un amplio margen de autonomía en la toma de decisiones.

Mecanismos para hacer operativas las regiones económicamente productivas

La existencia de un Consejo Regional constituido por gobernadores elegidos por votación popular le da legitimidad política a la región, y la figura de un gerente encargado de la planificación de la región le proporciona el dinamismo que requiere para cumplir los objetivos de maximizar las posibilidades de desarrollo económico de los departamentos que la conforman de acuerdo a criterios técnicos y no políticos.

Sin embargo, ni la legitimidad política de los miembros del Consejo ni las calidades profesionales del gerente servirán para hacer operativas las regiones, si no se diseñan desde la propia Ley mecanismos financieros adecuados para la promoción de la productividad regional, acordes además con las condiciones actuales de los mercados, y en este sentido

En la propuesta de Regiones Económicamente Productivas se plantea desde un comienzo que es fundamental darle cuerpo al ordenamiento territorial vigente a través de nuevas figuras constitucionalmente reconocidas, en lugar de proponer cambios drásticos en la organización política del país, que pueden suponer nueva fuente de conflictos y cuando menos actitudes de inmovilismo en nada benéficas.

creemos que la figura del Mercado de Futuros es una figura adecuada para ese objetivo.

Para hacer posible el Mercado de Futuros, es necesario que la Ley cree una Bolsa Nacional de Bonos de Productividad, a través de la cual los inversionistas nacionales o internacionales puedan comprar anticipadamente la producción a un propietario o poseedor de tierras, bien sea en la modalidad de aleas o expectativa o bien en la de producto cierto final. La actividad interventora del Estado será clave en este proceso, puesto que autorizará un cupo especial al Banco de la República, para que a través de un "Banco de Segundo Piso" como Finagro y un "Banco de Primer Piso" como el Banco Agrario, estimulen mediante créditos tanto al productor como al inversionista.

El papel de los municipios, los departamentos y las provincias en la propuesta de las regiones económicamente productivas

La propuesta de crear las regiones económicamente productivas no incluye en un principio la supresión de las asambleas departamentales ni otro tipo de normas que supongan reforma constitucional. Se trata de aceptar la permanencia de las entidades territoriales ya existentes en la Constitución, pero dándole también carácter de entidades a las regiones y provincias como lo autoriza la misma en su artículo 286, con

el objetivo fundamental de promover el desarrollo económico en todo el país. Sin embargo, si consideramos que este desarrollo legal puede contribuir significativamente a que más adelante se vuelva imprescindible una reforma constitucional sobre el tema, toda vez que avanzado el proceso se hará evidente la falta de funciones efectivas de las asambleas departamentales y su desaparición será casi un proceso natural que deberá ser reconocido por el constituyente.

En la Ley de Ordenamiento Territorial se crearían taxativamente las regiones que se consideren pertinentes de acuerdo fundamentalmente a su ramo de producción especializado, las cuales estarían al mismo tiempo en contacto directo con los municipios a través de los planes de desarrollo diseñados por los gerentes y sujetas a los departamentos a través del Consejo Regional conformado por los gobernadores. También podría pensarse en la posibilidad de que la función de estos consejos la desempeñaran los CORPES ya existentes, por lo menos en sus primeras etapas, para evitar costos de burocracia en tanto se capitalizan las regiones.

A diferencia de las regiones, las provincias no se crearían en la misma Ley de Ordenamiento Territorial sino que tendrían un carácter discrecional, como sucede, por ejemplo, en lo referente a las áreas metropolitanas. La idea es que el gerente regional pudiera aconsejar y promover la creación de provincias constituidas por municipios pertenecientes a departamentos de diferentes regiones, pero también por razones de identidad en sus renglones productivos. Esta figura complementaría entonces la de las regiones, dándole flexibilidad al esquema planteado y desarrollaría íntegramente la idea de nuevas entidades de orden legal consagrada por el constituyente en el artículo mencionado.

En términos generales, con esta propuesta no se busca desplazar a los departamentos o crear burocracias nuevas a cargo del Estado, sino utilizar al máximo las entidades e instituciones estatales ya existentes. En ese sentido, será también importante involucrar en las transacciones de Mercado de Futuros, por ejemplo, a las aseguradoras estatales y a otro tipo de instituciones similares que puedan facilitar la intermediación entre los inversionistas y los productores.

Beneficios de la propuesta

La creación de Regiones Económicamente Productivas supone ante todo un beneficio para los municipios, puesto que les crea las condiciones para generar sus propios recursos y paulatinamente desligarse de la situación de dependencia de la Nación, con todo lo que ello implica en términos de lucha contra la corrupción y contra las nefastas prácticas clientelistas. Ni los municipios pueden permanecer indefinidamente en actitud mendicante ante el Estado central, soportando inmóviles los rigores de los ajustes en épocas de crisis fiscal, ni la Nación está en capacidad de mantener siempre a municipios empobrecidos incapaces de gestar su propio progreso. El Estado está en la obligación de promover su desarrollo de una manera menos paternalista, y al mismo tiempo ese progreso multiplicado le beneficiará en términos fiscales tanto por los mayores ingresos, como por la mayor inversión que podrá hacer de sus recursos en asistencia social, actividades de promoción económica, restablecimiento del orden público, etc.

Pero además de mejorar el nivel de vida de los colombianos, las Regiones Económicamente Productivas pueden hacer que el campo vuelva a ser atractivo como actividad económica y detener o disminuir la incesante y masiva emigración a las ciudades, donde la improvisada reconversión laboral resulta frustrante.

mo para los emigrantes como respecto de la productividad general del Estado.

Hacer que las regiones sean productivas y exista una expectativa cierta de compra de los productos, puede crear adicionalmente las condiciones favorables para promover una reforma agraria, pues teniendo en cuenta el innegable espíritu capitalista del pueblo colombiano, la expropiación con indemnización estaría al orden del día, facilitando el acceso si bien no gratuito a los predios, sí con créditos blandos, acompañados del compromiso de sumarse a los planes de desarrollo diseñados por las regiones.

En ese mismo orden de ideas, podemos decir que la incorporación del criterio capitalista de productividad a la mentalidad campesina, en sustitución de la perspectiva de simple supervivencia o recurso a la ilicitud, generarían dinámicas de regeneración del tejido social a partir de las cuales puede contribuirse a los procesos de desarticulación de los enclaves violentos enraizados en nuestro campo colombiano.

Por último, debemos señalar que con esta propuesta queremos darle a la figura constitucional de la Región un carácter marcadamente económico, orientado hacia la mayor productividad de nuestros recursos humanos y naturales, de modo que contribuya a la solución de los grandes problemas nacionales en lugar de convertirse en un peso más para el agotado

Las Regiones Económicamente Productivas no son una entelequia para forzar la realidad, sino más bien entidades que responderían a procesos locales que ya se están dando y sobre todo a la necesidad impostergable de vincular las regiones al sistema productivo mundial sin renunciar a las lógicas sociales, culturales y económicas que exceden la rigidez de las actuales entidades territoriales.

aparato fiscal del Estado. Por ello aplaudimos y agradecemos las ideas, sugerencias y críticas que puedan ayudar a ajustar la propuesta o a hacer más eficientes los mecanismos señalados, e incluso son bienvenidas aquellas que propongan instrumentos diferentes para hacerla más operativo el concepto de productividad que la caracteriza.

Palabras finales

Las Regiones Económicamente Productivas no son una entelequia para forzar la realidad, sino más bien entidades que responderían a procesos locales que ya se están dando y sobre todo a la necesidad impostergable de vincular las regiones al sistema productivo mundial sin renunciar a las lógicas sociales, culturales y económicas que exceden la rigidez de las actuales entidades territoriales.

La presente propuesta, más que un proyecto finalizado, es una invitación a pensar en esta dirección, y está dirigida tanto a los expertos en el área política, como a los economistas e incluso al sector financiero. Las reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia que inspiren a los constituyentes y legisladores, deberán por lo menos considerar esta dimensión de la solución en las futuras discusiones para que el análisis esté también referido a uno de los puntos más decisivos en el siglo XXI: la economía regional.