

C=5.0

HACIA LA REGIONALIZACION DE LA COSTA ATLANTICA

**MABEL EUGENIA CASTILLO VALENCIA
EDGARDO CASTRO RODRIGUEZ**

**Trabajo presentado a la Universidad Simón Bolívar
Postgrado en Derecho Administrativo**

**BARRANQUILLA
DEPARTAMENTO DE POSTGRADO
OCTUBRE 2 DE 1995**

0002

INTRODUCCION

La expedición de la Constitución de 1991 no sólo significó un cambio en las bases jurídicas del país, sino un laboratorio de ideas y reformas que aún faltan por concretar.

La discusión sobre descentralización, entidades regionales y autonomía fue uno de los temas más candentes debido a que estaba en juego trazar no sólo un nuevo marco jurídico sino fijar las reglas para el mapa pluricultural y multiétnico que es Colombia. Pero también se encontraba el problema de buscar nuevas vías para solucionar el desarrollo desigual y diferenciado que, a través de la historia, se ha dado a muchas regiones. No obstante ello y después de cuatro años que se implementara constitucionalmente el reordenamiento territorial, existen problemas sui-generis, especialmente presupuestales, para dar marcha efectiva a las expectativas que se tiene en cada región al respecto.

La asignación presupuestal para la vigencia del año 1996 ha traído sus primeras desavenencias entre los congresistas de la Costa Atlántica y la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de

Hacienda, pues los recursos asignados inicialmente fueron recortados, lo que repercute en los planes de desarrollo de cada departamento y municipio. A todas estas, el ex-presidente Alfonso López se pregunta hacia dónde va la descentralización, dado que considera negativo para el porvenir fiscal del Estado el desbalance que generará el que el gobierno central pierda su capacidad de dirigir en forma coherente -por no decir centralizada- la política económica nacional¹ .

Estas prevenciones tienen un trasfondo político más que económico, a pesar de los argumentos del ex-mandatario. Para él la autonomía en el manejo regional del presupuesto puede representar una dilapidación que tiene consecuencias graves tanto en el ejercicio administrativo como financiero, según le sucedió al Departamento de Arauca.

Para la Costa Atlántica, la descentralización de presupuesto y el fuerte apoyo de los congresistas de la región han resultado positivas por la unificación de intereses políticos y propuestas mancomunadas, que darán pie para abordar nuevas perspectivas de desarrollo que apunten a la creación de la primera región como entidad territorial del país. Los proyectos presentados por los constituyentes en 1991 pueden servir de marco de referencia para impulsar en el Congreso los proyectos de ley que viabilicen esa utopía.

Esta coyuntura no es sólo política. Hace relación con el objetivo

fundamental que le interesa a cada sociedad como es el dar el mayor desarrollo e impulso al modo de vida de sus conciudadanos, y, al mismo tiempo, allanar el retraso que por más de 150 años ha tenido esta región. Ello se posibilitará abanderando luchas denodadas para que la regionalización sea un hecho concreto, en el que participen todos los sectores comprometidos en un cambio de beneficios múltiples para la región.

JUSTIFICACION

Cuando se presentan problemas y contradicciones entre la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado -entre otros organismos de justicia- acerca de los problemas de competencia y hermeneusis jurídica, lo que se piensa es que aún la Constitución Nacional y sus reglamentaciones sufren esos vacíos que se atribuyeron a la Carta Magna de 1886.

En el caso de las entidades territoriales, el silencio jurídico respecto a lo que significa reglamentar las regiones y las provincias, confirman el aserto de que al Estado le interesa mantener su centralismo desde la óptica de desconcentración administrativa pero, al mismo tiempo, controlar económicamente a los entes ya constituidos. Como ya es un fenómeno señalado por los más acuciosos jurisconsultos, es pertinente hallar salidas que impliquen una descentralización y autonomía efectivas.

De lo que se trata, entonces, es de dar aquí una revisión al contexto del problema y plantear - o más bien retomar- algunas posiciones referentes al caso de la regionalización de la Costa Atlántica. En este sentido, haremos uso de los pronunciamientos de ilustres

representantes de la región que han mostrado continuamente una preocupación para que el primer espacio que deba categorizarse como ente territorial sea la Costa Atlántica. También incluye los análisis de eminentes estudiosos del tema que en sus países de origen (España, Francia, Chile y Venezuela) han estudiado las favorables consecuencias de implantar una autonomía regional, con un manejo más independiente de los factores presupuestales y administrativos. Sus reflexiones conducen, asimismo, a formular hipótesis de trabajo o a recomendar implícitamente cambios constitucionales desde las diferentes esferas intelectuales, políticas y económicas.

La búsqueda de soluciones no sólo debe partir de los dirigentes. También es labor que compete a la academia, pues ésta debe reflexionar y proyectar su reflexión en espacios más amplios, como señala el doctor Eduardo Verano. Creemos que este trabajo es una forma de comenzar con tal objetivo.

1. EL PROBLEMA DE DESCENTRALIZAR

Existen serias preocupaciones a nivel estatal ante la continua actitud de los congresistas de "provincia" para que la descentralización y la autonomía se hagan efectivos. Ya el doctor Alfonso López Michelsen,² en su columna semanal, se muestra alarmado porque desde el Valle del Cauca se oigan voces que aspiran a que ese departamento se federalice como hace cerca 130 años se sucedió en estas mismas tierras con los Estados Confederados.

Sin embargo, la preocupación gira alrededor de los recursos fiscales de 1996 pues sólo quedaría para el gasto público un 27.7% (que no sirve como factor para reactivar la economía) dado que al 72.3% se va en transferencias departamentales (36.2), 14.5 al Ministerio de Defensa y un 21.62 al pago de la deuda pública. El debilitamiento del fisco nacional representa, entonces, problemas macroeconómicos dado que apenas "se pueden pagar los gastos de funcionamiento que, en casos como el de los maestros y los médicos, acaban siendo inaplazables no obstante la descentralización que, se supone, ha sido puesta en práctica en departamentos y municipios"³.

También existe preocupación en algunos sectores al descentralizar el Estado, vender el porcentaje de sus inversiones en empresas de economía mixta y cerrar las Instituciones que considera improductivas, ya que se entronizan medidas neoliberales que algunos países del cono sur han adoptado con fatales consecuencias entre sus habitantes, debido al aumento del desempleo, el cierre de empresas pequeñas, una inflación galopante y evidente disminución en la capacidad de compra.

La modernización del Estado del ex-Presidente César Gaviria abrió las puertas de las reformas en Colombia, y con ello se empezó a repensar en salidas adecuadas que dispusieran al país para competir en un mercado más abierto pero más agresivo, y, al mismo tiempo, dotar al Estado de mayor agilidad jurídica en todos sus campos. Sin embargo, no fue posible por completo porque, dentro del mismo cúmulo de intereses que rodearon la elaboración de la Constitución y su posterior reglamentación, surgieron -como era de esperarse- posiciones contradictorias entre los constituyentes, los dirigentes, los empresarios y grupos de presión que veían afectados su situación con las reformas. Esto condujo a que existieran vacíos administrativos, fiscales, entre otros, para normatizar algunas entidades territoriales en lo que atañe a sus competencias, recursos y funciones claras en materias como planificación del desarrollo regional y prestación de servicios. Igualmente, la descentralización, que ha avanzado en los

municipios, requiere ser impulsada en los departamentos y en las entidades territoriales regionales, esto es, las provincias y las regiones.

Si bien la Constitución contempla en su artículo 286 que la "ley podrá darle el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la "Constitución y la Ley", la autonomía que se les confiere está limitada por lo preceptuado en la "Constitución y la Ley" (Artículo 287). Algunos tratadistas han escrito que el carácter de la Constitución no ha dejado de ser centralista, en este caso para formar la región como entidad territorial, dado que luego de emitido el previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, la Ley Orgánica establecerá las condiciones para la conversión de un ente por otro. Aún más: señala que "la misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región" (Artículo 307).

En la perspectiva de que la ley condiciona, pero la tradición supera a la letra, las provincias y regiones vienen trabajando silenciosamente, a espaldas de las normas existentes. Los ejemplos cunden, pero antes veamos algunos antecedentes que ilustren la necesidad de establecer estas dos entidades territoriales.

1.1 ANTECEDENTES DE LAS PROVINCIAS

En principio se le denominó provincia al territorio lejano que el Imperio romano conquistó, delegando en un magistrado su administración, como sucedió con Hispania (España). Esa costumbre se extendió a las Américas a través de las reformas borbónicas durante los siglos XVIII, en las que las antiguas gobernaciones (Santa Marta, Cartagena y Popayán) fueran rebautizadas.

Luego de la Independencia habían 22 provincias, dirigida por un gobernador nombrado por el Colegio Electoral del poder ejecutivo y una legislatura. Este esquema cambio a partir de 1819 cuando entraron a regir las gobernaciones, que fueron divididas en provincias, y, a su vez, subdivididas en cantones, los cuales se dividieron en distritos parroquiales. En lo administrativo, apunta Orlando Fals Borda, "se establecieron Asambleas (o Cámaras) y Gobernadores Provinciales, subordinados a los intendentes de los departamentos".⁴ El número de provincias aumentó entre 1863 y 1885 a 65 y fueron constitutivas de los nuevos departamentos ordenados en la Constitución de 1886.

A este respecto, el eminente jurista Ricardo Barrios Zuluaga, en un artículo publicado en El Espectador (17 - I - 91), aclara que en "el

Nuevo Código Fundamental de 1886 se conservó la existencia de las provincias, pero como integrantes de la entidad territorial bautizada con el nombre de departamento" (p. 2). El número de provincias aumentó a 95, y con excepción de los Territorios Nacionales, estuvo el país cubierto de provincias, hasta cuando desaparecieron legalmente con la reforma de 1936, y ratificándose por el Acto Legislativo no. 1 de 1945. Su desaparición puede decirse que obedeció a la tendencia centralizante de la Constitución que cedió al control administrativo del Departamento.

La eliminación de las provincias conllevó el olvido de los municipios y la descoordinación entre éstos, así como de corregimientos, veredas y pueblos. Pero fue una verdad a medias porque, según señala Fals Borda,⁵ algunos municipios siguieron informalmente provincializados en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Magdalena y Guajira, Huila y Tolima, Viejo Caldas, Valle del Cauca, es decir, que municipios pertenecientes a un departamento se unieron con otros de una diferente entidad territorial, por encima de su separación administrativa. Se resucita, entonces, la provincia de Obando, en Nariño, para mejorar obras públicas; Tumaco, ante el olvido de ese municipio, pide que como provincia se le anexe a Ecuador, en 1988. En Boyacá, se crea la Provincia de Márquez, conformada por 8 municipios, ante la necesidad de conseguir la pavimentación de la carretera. Los problemas entre comunidades negras y el centro

payanés en Cauca, significó para las primeras conformar un movimiento separatista provincial, centrado en los municipios de Santander de Quilichao y Puerto Tejada. Otros ejemplos serían la conformación de movimientos cívicos, políticos y sociales intermunicipales, para enfrentar inundaciones, elegir alcaldes populares y evitar la contaminación. Muestra de esto son las Asambleas de Cundinamarca y Nariño, las cuales aprobaron sendas Ordenanzas donde crean provincias, y Consejos Regionales de Planificación. Para el primero, esta serie de movimientos cívicos y grupos *necesitaron de un organismo macro que centralizara sus inquietudes y presentaran soluciones que la misma estructura de los municipios y departamentos no tienen*. Muestra de ello es que Asamblea de Cundinamarca creó en 1987 las provincias y Consejos Provinciales de Planificación, con objetivos de participación, fomento, tutela en la planificación e identificación de necesidades, entre otros. A su vez, el departamento de Nariño, también en 1987, autorizó la creación de la Asociación-Provincia de Obando y la Asomayo (Asociación de Municipios del Norte). En Valle del Cauca, mediante Ordenanza No. 10 de 1988 y 02 de 1989 se crean prefecturas provinciales, centros provinciales de información y comités provinciales de Planeación.

1.2 LA REGION BUSCA ESTRUCTURARSE

Históricamente Colombia se dividió en regiones, ya fuera por intereses

políticos, económicos o administrativos. Bajo esa concepción se perfilaron conceptos como estado unitario, federalismo, autonomía, centralismo y regionalización, que, más tarde con la Constitución de 1886 y 1991, variaron o han sido retomadas, resultado de que la división territorial eliminó muchos de ellos, sin menoscabo de su utilidad o de su necesidad organizativa.

Antioquia, posteriormente la Costa Atlántica y recientemente el Valle del Cauca han propugnado para que se les asimile a regiones como entidades territoriales. La discusión que se dio en la Constituyente no sólo era semántica sino que tenía connotaciones más profundas, pues "La autonomía regional", "el territorio autónomo" o "región autónoma" confería una autonomía administrativa y política para los constituyentes prevenidos con esos proyectos y propuestas "separatistas".

A pesar de las controversias suscitadas entre centralistas y regionalistas con la Constituyente, la Constitución estableció inicialmente como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Las regiones serían constituidas en concordancia con el previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, y en cumplimiento de que "Dos o más departamentos decidan constituirse en regiones administrativas y de planificación, cuyo objeto será el desarrollo

económico y social del respectivo territorio” (Artículo 306).

Si bien son pautas flexibles, en la comisión de Ordenamiento Territorial aún no se ha presentado la primera solicitud dado que las intenciones entre los departamentos no armonizan en cuanto a los objetivos. Eso se justifica por las mismas características históricas, geográficas, socioeconómicas, culturales, etc. , En este sentido, las regiones que cumplen con estas características son: Tolima Grande, los Santanderes, La Costa Atlántica y la región del Cauca y Valle del Cauca. Debe aclararse que necesariamente todo el territorio colombiano no es adecuado para la regionalización debido a las diferencias que pueden presentarse en los niveles que se señalan con anterioridad, de allí que aquellos departamentos con más tradición y desarrollo sean considerados los más llamados a encabezar la formación de las regiones.

Antes de entrar en detalle acerca de los beneficios de instituir la región, se hace indispensable describir de qué manera en otros países se ha desarrollado esa autonomía y descentralización.

2. REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION EN OTROS PAISES

El modelo de departamentalización estatal colombiano, proveniente de Francia, no fue tan traumático como en otras naciones del mundo. Inclusive, en la América misma se han presentado conflictos en razón de las divisiones étnicas acentuadas como Paraguay, Brasil, Estados Unidos, Perú y Ecuador, que dan al traste con el concepto de regionalización desde el centro, cuando existen razones geográficas e históricas que deben respetarse. En Europa, la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Checoslovaquia, Italia, España y el Reino Unido, son países donde los choques étnicos hicieron pensar en cambios territoriales de envergadura.

2.1. EL CASO DE ESPAÑA

En el plano político, en España las autonomías se practicaron entre el poder central y los poderes regionales, consignándose en los documentos que España se reconociera como un país de varias nacionalidades. De esta manera se declaró la autonomía vasca, catalana, cántabra o la de Madrid⁶, *previéndose en la Constitución un traspaso progresivo de competencias*. Donde más radicalización se

presenta es en el País Vasco, que pide control sobre la fuerza pública, recaudación del seguro social y creación de un Banco Central.

En algunos casos, la Constitución permite que una región como Euzkadi se convierta en socio de la Unión Europea con representación directa en Europa. Sus competencias se dan a nivel de materia fiscal, de policía, de industria, pesca, etc. Inclusive, la misma disposición comunitaria en Europa ha abierto la cooperación entre algunas zonas fronterizas como la del País Vasco francés y el País Vasco español, a fin de encontrar soluciones comunes como transporte público, manejo del río Bidasoa, etc.

2.2. EL CASO FRANCÉS

El profesor Pierre Gilhodes⁷ señala que fue en el propio poder de Francia que se propuso descentralizar el país, a fin de desconcentrar la administración, en tanto que en España se consiguió por iniciativa de las periferias y fundamentado en el respaldo histórico que tuvieron las propias regiones.

La reforma de la Constitución Francesa de 1958 provino de la izquierda, por discrepancias con el Presidente Charles de Gaulle y con el modelo centralista burocrático. El presidente Francois Mitterrand autorizó una Constitución que con "la descentralización le dio a los municipios, los departamentos, regiones, en particular a sus consejos

y asambleas mayores recursos y responsabilidades sin suprimir la función de representación del poder central delegada a los alcaldes nombrados”⁸.

En Francia la Región y el Departamento tienen un *legislativo* elegido por sufragio universal: el Consejo Regional y el Consejo General, cuyo presidente es elegido en su seno y por ello es la cabeza del ejecutivo respectivo. Las atribuciones territoriales son diferenciadas. El Estado tiene sus representantes a través de prefectos y un tribunal regional de cuentas vigila el buen funcionamiento de las haciendas territoriales.

Algunas regiones con problemas de desempleo han utilizado el Fondo Social Europeo, organismo de las políticas de formación y empleo de la Unión Europea, recibiendo para esa necesidad Francia US \$1.000 millones en 1993 y US \$5.000 millones para 1994-1995. Para reforzar su capacidad financiera, los municipios, departamentos y regiones votaron impuestos territoriales anuales sobre la tasa inmobiliaria, tasa de habilitación, recursos de patrimonio, etc. Una especie de situado fiscal es el aporte del estado, que representa una cuarta parte de los ingresos de funcionamiento; se subsidia a municipios reagrupados en sindicatos intercomunales de vocación única (agua potable, cuenca de un río, lagunas) o de vocación múltiple, con financiación propia.

No dejan de existir problemas de presión a los Ministros para favorecer su región de origen, ni el desequilibrio entre regiones con más industrias o recursos por ingresos de impuestos.

2.3. LA PIRAMIDE DE ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos, en virtud de su extensión y de la repartición de competencias entre los Estados Federales y la Nación, se llegó a establecer organismos y poderes que intermedian entre el Estado y sus divisiones.

La autonomía que se practica en los estados no sólo es de carácter administrativo. También tienen la potestad de crear regiones, entidades políticas, municipios, etc.

Asimismo, existen convenios de cooperación entre municipios y regiones geográficas, que se articulan por medio de poderes regionales. Así, se han creado cerca de 80 mil entidades gubernamentales en Estados Unidos, hay 3 mil condados, 19 mil municipios, 16 mil distritos (que no son municipios urbanos), 30 distritos especiales con funciones específicas (gubernamentales), juntas directivas, con presupuestos independientes y de carácter planificadorio.

Uno de los más importantes organismos es el Tennessee Valley Authority (TVA), la Autoridad del Valle de Tennessee, con funciones tan

amplias que se ocupa de los ríos de la región, carreteras, otros municipios y entidades próximas al Estado de Tennessee. La junta directiva y la comisión están situadas en la misma región y no tienen vínculo con Washington. Entre sus funciones están el control de rocío, de inundaciones, administración de represas y estimular la economía deficiente, creando así una conciencia regional. Otros casos pueden extenderse a otros Estados donde se planifica el transporte regional y local y se impulsan las alianzas y coaliciones entre varios estados y municipios.

3. LA NECESIDAD DE UNIRSE

3.1. LA EXPERIENCIA EUROPEA

Con la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y posteriormente la Unión Europea, se ejemplificó que las fronteras naturales seguían existiendo, pero se necesitaba que las fronteras políticas y las económicas sobrepasaran los límites establecidos entre los Estados.

La unificación de intereses mediante pactos supranacionales significó un intercambio mayor entre las naciones europeas, conformando un espacio en el que las regiones territoriales han salido beneficiadas. El número de convenios y ayudas que se han verificado al respecto son incontables, como ya se vio en el acápite referido a Francia.

De igual manera, Asia, especialmente en los países de la Costa Pacífica, han creado asociaciones con apoyo económico irrestricto por parte de los Estados costeros como Corea, Taiwán e Indonesia.

3.2. LA ASOCIACION DE ESTADOS DEL CARIBE

En el marco de los convenios interestatales, y luego de establecer la necesidad de crear mecanismos que confrontaran las asociaciones europeas, en América se impulsaron agremiaciones como CARICOM, el grupo de los 3 (Venezuela, México y Colombia), el Grupo de Contadora, entre otros, los que forjaron líneas de trabajo para posteriores asociaciones.

En este aspecto, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) nace de la conformación de G-3 -organismo que busca consolidar las iniciativas individuales de cooperación hacia Centroamérica y el Caribe en una perspectiva trilateral, pero en un proyecto político común- así como del objetivo de ampliar el CARICOM (Comunidad del Caribe, que se mueve en la órbita de países insulares anglófonos) a las naciones latinoamericanas.

De lo que se trata es que la AEC se constituya en una institución para un proyecto político de región, para lo cual, afirma la profesora Rita Giacalone⁹, se debe implementar un “desarrollo institucional multilateral”, con poder estructural y propósito social. Ello apunta a atreverse a transformar las Estados-naciones en comunidades que implanten o una negociación intergubernamental o una alianza entre burócratas y empresarios. Su argumento es que *debe partirse del enfoque de construir la región caribe, en el marco de otras asociaciones*

como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Sistema de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) y el propio CARICOM¹⁰.

Para hacerlo posible debe partirse de una concepción supranacional y desarrollar instituciones regionales multilaterales.

El poder estructural se alcanzará a través de los actores gubernamentales, de organizaciones que busquen el beneficio de los asociados.

4. HACIA UNA REGIONALIZACION DE LA COSTA ATLANTICA

4.1. LA REGION COMO SUJETO

Sergio Boisier ha indicado que en América Latina las instituciones han precedido y generado las regiones. Estas han “nacido como objetos sin transformarse todavía en sujetos”¹¹ . La regionalización -dice- se establece como “proyecto nacional” en los años sesenta, como parte de una “teoría de la modernización social” con la que quería subsanarse *la falta de integración interna* de los países que buscan el sendero del progreso. Ante las deficiencias de transporte, comunicaciones y la existencia de mercados nacionales así como la falta de un marco político e institucional único, se necesitaba, entonces, dar prioridad a la integración física, integración económica y sociopolítica, mediante el reemplazo de la antigua división política-administrativa.

En la Costa Atlántica y en otras regiones, las características geográficas, históricas y políticas han demostrado que la concepción de región ha estado presente en los hechos y no en la mente de quienes planifican. La interacción social y cultural han solidificado

una identidad colectiva, a la que agregan necesidades sentidas de autonomía para desarrollar propósitos sociales más amplios y recuperar los espacios administrativos, políticos y económicos perdidos. De ahí que son acertadas las palabras de Rita Giacalone: “Hoy en día es más importante que la cuestión del tamaño de una región es si ésta capaz de proyectarse a sí misma como tal y de identificarse con una identidad cultural común y/o con un proyecto político común”¹². Para efectuar esa unidad debe tenerse en cuenta *una voluntad política continua que acentúe la unión entre la comunidad, desarrolle fuerzas y similitudes culturales, pero a través de una construcción política, es decir, mediante el proyecto político de región*. A partir de la noción de sujeto como región socio-cultural y económica contribuirá a superar las barreras que puedan tener en las otras entidades territoriales.

4.2. LA NECESIDAD DEL PROYECTO COSTA ATLANTICA

En la Constitución Nacional de 1991, la región como proyecto político tuvo diferentes interpretaciones. A este respecto, Eduardo Verano observa: “De las 39 propuestas presentadas a la Comisión II, quince (15) tratan el tema de región, ocho (8) la definen con entidades regionales que se presentan y tienen como particularidad que la consagran constitucionalmente, cinco (5) las conciben como asociaciones de departamentos y dejan su desarrollo a la ley”¹³. La Constitución finalmente aprobada prevé que la formación de regiones

como entidades regionales, se hará en los términos de la Constitución y la Ley, fijando, igualmente, las competencias entre la Nación y las entidades regionales, configurando limitantes para conformar una región. Sin embargo, el Artículo 302 manifiesta que “la ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”. Ello permite que representantes regionales impulsen mecanismos que unifiquen a la comunidad para que apoye un movimiento a favor de la regionalización de la Costa Atlántica.

Verano de la Rosa, en la conclusiones del Seminario Internacional sobre Región, ha propuesto que la autonomía regional se acometa como un proyecto político de un partido organizado enfocado como programa de gobierno, de igual manera a como lo realizó el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en relación con la formación de las Comunidades Autónomas y el ex-Presidente Francois Mitterrand con el partido Socialista, abanderando la descentralización en Francia. Para que no sólo sea un proyecto de minorías propone, además, una pedagogía y una masificación de las ideas de regionalización, la cual debe concretarse, en primer lugar, en colegios y universidades. Este proceso también conviene que sea emprendido al mismo tiempo en

las otras regiones del país. Por otra parte, en el aspecto jurídico, indica que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley de Región servirá como marco de referencia en el proceso, a lo que se suman la presentación de un Plan Estratégico elaborado colectivamente así como una Asamblea Regional como órgano legislativo. *La región será una entidad territorial autónoma, planificadora y fomentadora del desarrollo de la comunidad.*

Para fundamentar su propuesta, en ponencia ante la Asamblea Nacional Constituyente, Verano propone la creación de: 1) Los estatutos de la región, 2) su organización (fundamentada en la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y un Presidente Regional), 3) fija las competencias, entre las que destaca un *régimen tributario propio*, muy de acuerdo con el análisis del doctor Ricardo Barrios Zuluaga acerca de la autonomía del gasto como muestra de completa autonomía. También aspira (Artículo 15 del Proyecto) a que las regiones tengan representación equilibrada y participativa en los centros de decisiones económicas del Estado. En lo relativo a la potestad legislativa, son sus funciones: a) Promover el desarrollo económico, b) establecer el régimen de ordenamiento territorial regional, c) formular e implementar el Plan de Desarrollo Económico Regional, d) regular el transporte, e) adoptar las medidas necesarias para efectuar tratados internacionales de acuerdo a su competencia. Y es allí, precisamente, donde debe tenerse en cuenta las sugerencias de la profesora Giacalone en cuanto a extender las fronteras

económicas, mediante convenios, o ingresando a la Asociación de Estados del Caribe. Habría que conocer la letra menuda de estos tratados a fin de que las regiones participen de los diferentes intercambios que proceden en estos casos.

De igual manera, es consideración del proponente que los departamentos y municipios continúen con sus funciones, pero podrá delegárseles competencias asignándoles los recursos para ello. También se estipula fortalecer un *Fondo de Compensación que, mediante transferencia de recursos, se destinará a gastos de inversión*. Finalmente, entre otros puntos, señala los recursos con que contarán las regiones, planteando también la existencia de una unidad técnica de planeación¹⁴ .

Por su parte, el doctor Juan B. Fernández Renowitzky propuso como reforma al Artículo 5º de la Constitución de 1886 que las entidades territoriales sean “las regiones, las provincias, los municipios y las comunas”, pues se muestra en contra de la “departamentalitis”. Concuera en la autonomía administrativa, de planificación y servicios con Verano, así como con los ingresos ordinarios que se destinarán entre las regiones y los diferentes Distritos creados y que se aprobarían, en un porcentaje de 30%, mientras que el 70% se repartirá “entre las poblaciones proporcionalmente a sus necesidades básicas insatisfechas. El Impuesto del Valor Agregado será para los respectivos municipios”¹⁵ .

Esto último nos remite a la preocupación del ex-Presidente López acerca de la existencia de otras fuentes de recaudos en la que participan porcentualmente los municipios y los departamentos. Su crítica objeta el “prurito descentralizador” que en sus afanes “irracionales” “desdibujan el verdadero análisis de la distribución de los recaudos fiscales”. El doctor Barrios Zuluaga, a este tenor, se muestra a favor de fortalecer y aclarar la autonomía de las Entidades Territoriales, por cuanto interpretan adecuadamente un sentimiento nacional sobre la materia. En este sentido acoge con beneplácito el salvamento de voto de cuatro magistrados de la Corte Constitucional a la sentencia C-250, quienes se separan de criterios centralistas sobre la Ley de Transferencia de Recursos aprobada por los otros magistrados de la Corte, pues ellos consideran, en su disidencia judicial, que se da en la sentencia mencionada anteriormente, “una exageración del Estado unitario que implique injustificado retroceso en los importantes logros relativos a la afirmación institucional de las entidades territoriales”¹⁶ .

4.3. LAS PROVINCIAS REQUIEREN IMPULSO

Las provincias también necesitan igual apoyo pues muchos municipios tienen planes comunes que, a pesar de no existir la regulación jurídica, tienen desarrollo efectivo. Las funciones pueden partir de una naturaleza administrativa de desconcentración de funciones. Al

ser una instancia entre el departamento y el municipio, podrá realizar funciones delegadas de estos dos entes territoriales. De carácter mixto, la provincia es vista además “como un ámbito de concentración, articulación y armonización para los ejercicios de planificación y elaboración del presupuesto del departamento y sus municipios”¹⁷. Ya algunos departamentos, como se señaló arriba, como Valle del Cauca y Bolívar con sus distritos, o el Huila y Tolima con los distritos conformados sobre la base de subregiones, han planificado y desarrollado trabajos de esquema provincial. En este sentido, Edgardo González propone que al momento de elaborar los proyectos de ley para las provincias, se tengan en cuenta la flexibilidad y opcionalidad de la desconcentración de funciones y se propongan estímulos y ventajas para su creación y definiendo claramente “el alcance de las relaciones funcionales entre las administraciones seccional y provincial, previéndole gradualidad y sistematicidad del proceso”¹⁸ .

5. CONCLUSIONES

La importancia de la región y de la provincia como entes territoriales autónomos es incuestionable, aún más cuando una región como la Costa Atlántica cuenta con los antecedentes históricos, culturales y geográficos para emprender un proyecto político de envergadura. El componente que falta es el pedagógico, de educación y de apoyo para unificar criterios y llamar a la colectividad para que apoye la regionalización costeña.

Debe destacarse que si los modelos de Francia, España y otros países sobre autonomía, difieren de la realidad política colombiana, sus alcances sirven para reflexionar y desarrollar matrices propias que puedan introducirse en la Carta Magna, o en concordancia con las revisiones que se hagan en el seno de la Comisión de Ordenamiento Territorial. En este sentido, una comisión gubernamental integrada por Humberto de la Calle Lombana, Horacio Serpa Uribe y Jorge Mario Eastman, elaboraron un Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con fecha febrero de 1995, tendiente a abrir el debate sobre esa reglamentación. De manera general, es una propuesta amplia, flexible, pero, asimismo, fundamentada su posición en funciones centralistas, que deben ser comentadas extensamente

en otra parte. En estos casos, una mirada externa y desapasionada como la del profesor Pierre Gilhodes ha señalado la naturaleza dilatoria de algunos artículos de la Constitución de 1991 en lo que se refiere a división territorial. El compromiso de conciliación que tiene la Carta Magna, entonces, -dice- busca ser detenido en las diferentes reelgamentaciones.

Los espacios de discusión necesitan mantenerse, y una de las formas es *agilizar el dialógos entre los diferentes departamentos y municipios*. La búsqueda de la nacionalidad, que en nuestro país se lleva lentamente, tiene como prerequisites restablecer corrientes de opinión, concordias públicas y conocer al propio país, la región, su conformación étnica, así como llamar a la ciudadanía a un proceso que concierne a su futuro político, histórico y económico.

A todas estas, también se evitará que, más adelante, cuando las regiones se concreten, tendrán que evitarse los errores que el centralismo propugnó.

NOTAS

¹ LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. "¿Hacia dónde va la descentralización?". Diario El Heraldó, domingo 9 de septiembre de 1995, edición No. 19.777. p. 15.

² LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. Op. cit. El Heraldó, 9 de septiembre, 1995.

³ LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. Ibid. p. 15.

⁴ FALS BORDA, Orlando. "Provincias y Asociaciones (rurales) de Municipios", en Revista FORO, número dedicado a la Constituyente: Un nuevo Pacto. (Ponencia presentada a la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente). S.N., p. 52.

⁵ FALS BORDA, Orlando. Ibid. p. 3.

⁶ GILHODES, Pierre. "Descentralización en Francia y autonomías en Francia. Primeras Enseñanzas", Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Región, organizado por Pro-Región, febrero 25 de 1994.

⁷ GILHODES, Pierre. Ibid. p. 10.

⁸ Ibid. p. 11.

⁹ GIACALONE, Rita. "La Asociación de Estados del Caribe (AEC), dentro del desarrollo institucional de la Región", ULA, Mérida, Venezuela, p. 2 - 3.

¹⁰ GIACALONE, Rita. "La Asociación de Estados del Caribe: una institución para un proyecto político de Región", en : *Mundo Nuevo*. Revista de Estudios Latinoamericanos, Universidad Simón Bolívar, Caracas, año XVIII, No. 1. enero-Marzo/95. p. 63.

¹¹ BOISIER, Sergio. "Postmodernismo Territorial y Globalización: Regiones Virtuales", ILPES, Santiago de Chile, 1993, p. 2.

¹² GIACALONE, Rita. "La Asociación de Estados del Caribe (AEC) dentro del Desarrollo Institucional de la Región", p. 5.

¹³ VERANO DE LA ROSA, Eduardo. "La regionalización", Gaceta Constitucional, lunes 15 de abril de 1991. Ponencia presentada durante la Asamblea Nacional Constituyente.

¹⁴ VERANO DE LA ROSA, Eduardo. "La Regionalización", en Gaceta Constitucional. Lunes 15 de abril de 1991, Bogotá. p. 19 -20.

¹⁵ FERNANDEZ RENOWITZKY, Juan B. "La región", en Gaceta Constitucional, Lunes 8 de abril de 1991, Bogotá p. 28.

¹⁶ Citado del Artículo "Autonomía en el gasto municipal", de Ricardo Barrios Zuluaga, El Heraldó, Barranquilla, miércoles 6 de septiembre de 1995.

¹⁷ GONZALEZ, Edgar Alfonso. "El desarrollo legal de la descentralización en el marco de la Nueva Constitución Nacional", en *Las nuevas políticas territoriales*, Atehortúa Ríos, Carlos Alberto, Cifuentes, Ariel, Correa, Néstor Raúl, et al. FESCOL, Bogotá, 1993. p. 28 - 29.

¹⁸ Ibid, p. 29.

BIBLIOGRAFIA

- ATEHORTUA RIOS, Carlos; CIFUENTES, Ariel; CORREA, Néstor Raúl, *et - al.* *Las Nuevas Políticas Territoriales*. Santafé de Bogotá : FESCOL, 1993.
- BARRIOS ZULUAGA, Ricardo. Autonomía Regional, en *El Espectador*, enero 18 de 1991, p. 2. c. 35.
- _____ Nuevo Esquema Municipal, en *El Herald*, abril 22 de 1991, p. 3. c 4 - 6.
- _____ Autonomía en el Gasto Municipal, en *El Herald*, septiembre 6 de 1995, p. 3. c. 4 - 6.
- BOISIER, Sergio. *Postmodernismo Territorial y Globalización. Regiones pivotales y Regiones Virtuales*. Santiago de Chile : ILPES, 1993.
- COLOMBIA, VICE-PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Ministerio de Gobierno, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- ESAP, *Colombia Multiétnica y Pluricultural (Memorias)*. Seminario Taller Reforma Descentralista y Minorías Etnicas en Colombia 14 - 16 de febrero de 10 Compiladores - Coordinadores: María del Carmen Casas Trujillo, Juan Carlos Gamboa Martínez, Rosa Cristina Martínez Rodríguez *et-al.* Santafé de Bogotá, Col., 1991
- FALS BORDA, Orlando. Provincias y Asociaciones (rurales) de Municipios. Ponencia presentada a la Comisión II de la Asamblea Nacional Constituyente. *Revista Foro* s.n. s.f. Santafé de Bogotá, p.p. 51 - 61.
- FERNANDEZ RENOWITZKY, Juan B. La Región. (Ponencia) en *Gaceta Constitucional*, lunes 8 de abril de 1991, Santafé de Bogotá : p. 26

GIACALONE, Rita. La Asociación de Estados del Caribe: una Institución para un Proyecto Político, en : Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos. Caracas, Año XVIII, No. 1 I-III, 1975.

GILHODES, Pierre. Descentralización en Francia y Autonomías en España. Primeras Enseñanzas. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Región. Cartagena, 25 de febrero de 1994.

LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. Un problema complejo: ¿Hacia dónde va la descentralización?, en : El Tiempo, domingo 10 de diciembre de 1994. p. 5A.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Constitución Política de Colombia 1991. República de Colombia - Escuela Superior de Administración Pública, Constitución Política de Colombia.

VERANO DE LA ROSA, Eduardo. La Región: un Proyecto Político. (Conclusiones) Seminario Internacional sobre Región. Cartagena, febrero 25 de 1994.

_____ La Regionalización. Ponencia en Gaceta Constitucional, lunes 15 de abril de 1991, Santafé de Bogotá, p. 16 - 20.

_____ Respuesta a los Centralistas y Opositores de la Región. Discurso en Gaceta Constitucional, martes 18 de junio de 1991, Santafé de Bogotá, p. 7 - 9.