

**LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA CONFIGURACIÓN DE REGIONES
EN COLOMBIA. CASO: REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA**

JONATHAN FORERO MORA

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ D. C.
2017**

**LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA CONFIGURACIÓN DE REGIONES
EN COLOMBIA. CASO: REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA**

JONATHAN FORERO MORA

Trabajo de grado para optar al título de Magíster

**Director:
MANUEL CALDERON**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ D. C.
2017**

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	4
1. Marco teórico.	10
1.1 Descentralización en Colombia.	12
1.2 Crisis de la descentralización – Directrices Nacionales	17
1.3 Relaciones intergubernamentales y descentralización.	19
1.4 Coordinación Intergubernamental.	20
1.5 La cuestión Regional.	22
1.5.1 Concepto de Región.	24
1.5.2 Contextualización del tema regional en Colombia	27
1.5.3 Región y constitución de 1991	30
1.5.4 Ley 1454 de 2011	32
1.6 Modelo Principal Agente.	34
1.6.1 Modelo escogimiento público local	34
1.6.2 Gobernar en Colombia	35
1.6.3 Tensión entre modelos	37
2. Región Central de Colombia	40
2.1 Antecedentes de la región central de Colombia	41
2.2 Proceso de conformación de la región central	42
2.3 Contexto actual de la (RAPE) central.	43
2.3.1 Datos de la región central de Colombia	44
2.3.2 Rape Central (Caracterización)	44
2.4 Análisis de caso	45
2.4.1 Respaldo a la conformación regional: Búsqueda de una Mayor autonomía.	47
2.4.2 Solucionando tensiones: pertinencia de la región.	49
2.4.3 Consideraciones finales	52
3. Conclusiones	53
Bibliografía – Anexos	58

INTRODUCCIÓN

Las entidades territoriales del país, mediante las reformas legales y constitucionales de 1983, 1986 y 1991¹, fueron reconocidas como espacios para avanzar en la búsqueda de una mayor satisfacción de la población al elevar su calidad de vida, tener un sobresaliente acercamiento entre la administración y la ciudadanía y como espacio de mejor interpretación para las problemáticas locales.

En este contexto se profundizó en la concesión de autonomía política, administrativa y fiscal a los gobiernos locales y departamentales, donde la descentralización como modelo de organización y gestión, se constituyó en una alternativa para el ya agotado modelo centralizado, que imposibilitaba la obtención de un mejoramiento en la calidad de vida, y que demostraba la incapacidad del Estado en sus 3 niveles de Gobierno para generar desarrollo, así como también para “darle salida a la crisis de legitimidad del sistema político que se había incubado durante un cuarto de siglo como consecuencia del pacto bipartidista del Frente Nacional” (Velásquez, 2004, p. 60), situaciones a las que se le sumaba el avivamiento del conflicto armado interno (Castro, 1998).

Se aclara que el proceso de descentralización en el cual se sumergió el país, si bien fue uno de los primeros que se dio en América Latina, no se realizó bajo el marco de los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos multilaterales –Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional-, sino como respuesta a factores internos (Velásquez, 2004, p.60), tal como se describió en el párrafo anterior. Es pertinente reconocer que los lineamientos del BM y el FMI

¹ A pesar que el proceso de descentralización se fortaleció y se concretó a mediados de los años 80, hay que tener en cuenta que en el año de 1968 con la creación de los fondos regionales para la financiación de los servicios de salud y educación y con la transferencia del 10% de los recaudos por impuestos sobre las ventas a los municipios se dio un paso en el fortalecimiento municipal. Ver en: CADENA, Ximena. ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. CEDE. U. ANDES. agosto de 2002

durante la década de los 80 tendieron a garantizar el ajuste a la estructura productiva de los países de América Latina, para buscar que la economía fuera más eficiente, producir más con los factores productivos disponibles y volcar la producción hacia el mercado exterior para ser capaces de enfrentar los problemas de la balanza de pagos generados por la deuda externa.

El Estado Colombiano ante la imposibilidad del gobierno central para resolver los problemas locales y atender las demandas ciudadanas consideradas disímiles y heterogéneas entre sí, dada las diferencias de las dimensiones sociales, políticas, institucionales y culturales que se presentaban en todo el territorio, se vio en la necesidad de iniciar un modelo de descentralización y lo hizo de forma “acelerada porque los líderes políticos y la opinión pública comprendieron que el gobierno central no estaba en capacidad de resolver los problemas locales y atender las múltiples demandas populares” (Banguero, 2004, p.11).

Así, durante los últimos veinte años el país ha vivido un proceso descentralizador fundamentalmente en tres frentes: en lo político, lo administrativo y lo fiscal.

Las reformas legales de 1986², así como la Constitución de 1991, se propusieron entregar a las administraciones locales claras competencias para impulsar el desarrollo de las entidades territoriales con autonomía de los poderes centrales. Estas se convirtieron en la mejor expresión de la descentralización y los municipios se asumieron como la división fundamental de la división político – administrativa del Estado³. De la misma manera, según el artículo 311 de la Constitución Política de 1991, gozan de autonomía para ejercer funciones en la administración de los asuntos locales y la prestación de servicios públicos, les corresponde también construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio. Asimismo, el artículo 288 de la

² Reforma municipal de 1986 y los desarrollos legislativos, Acto Legislativo No.1, las leyes 11 y 12 y los decretos 1222 y 1333 de la Reforma Municipal.

³ Además de los municipios, las divisiones territoriales se constituyen legal y constitucionalmente en: Departamentos, distritos y entidades territoriales indígenas, La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias. Ver: Art. 286 de la Constitución Política de Colombia

Constitución Política de 1991, ejercen las competencias que les corresponda, estas últimas asignadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (Art. 288) y cuentan al mismo tiempo con el derecho de gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones y participar en las rentas nacionales (Art. 287).

Sin embargo, dicho proceso, dado el paso de un Estado centralista a un Estado descentralizado, configuró un sistema dual del ejercicio del poder (Franky, 2000, p.12) caracterizado por la tensión entre los modelos de Principal Agente (alejado de lo que se consideraría como descentralización) y el de Elección Pública Local (es decir la descentralización misma), dada la hegemonía del gobierno central por un lado y la relativa autonomía otorgada a los entes territoriales por el otro.

Otorgar autonomía local a los entes territoriales supone que los gobernantes locales en los niveles de Estado que ellos representan, deben responder a las demandas que desde la ciudadanía se hacen sin ningún tipo de subordinación de otras instancias, ya sean desde el mismo Estado o desde el ámbito supranacional. No obstante, gran parte de los problemas que enfrentan los gobernantes locales para concretar la satisfacción de la ciudadanía que se materializa entre otros, a través de los presupuestos, el cumplimiento de las agendas públicas locales y de sus planes de desarrollo, tienen su origen en las trabas que la autonomía encuentra para su fortalecimiento, expresadas fundamentalmente en la estructura de ingresos de las entidades territoriales y la poca maniobrabilidad de éstas para concretar sus competencias en la determinación del gasto.

Los gobernantes locales y departamentales sufren serios problemas para cumplir sus compromisos con la población. Al parecer, los entes territoriales y los departamentos en Colombia reciben directrices de niveles supramunicipales y aún más de niveles supranacionales que

dificultan su gestión y el cumplimiento de sus agendas públicas, planes de desarrollo y la ejecución de políticas públicas encaminadas a satisfacer las necesidades de la población. En este sentido, surge entonces la siguiente pregunta, ¿La conformación de estructuras regionales, presentadas mediante mecanismos de cooperación, solucionan las tensiones generadas entre los procesos de descentralización y re centralización en Colombia?

Hipótesis:

La regionalización es un modelo o una alternativa para superar las problemáticas públicas que van más allá de las fronteras administrativas o la división político administrativa del país. Sin embargo, este modelo o este esquema tiene muchos retos o desafíos que es necesario superar. La Región Central de Colombia puede ser un buen ejemplo de cómo construir un modelo regional en el centro del país.

Frente a la anterior problemática y a la pregunta planteada el objetivo central de este trabajo es, analizar la Región Central del Colombia teniendo en cuenta la tensión generada entre centralización y descentralización con el fin de identificar el alcance que tienen estas estructuras para enfrentar las tensiones dentro lo local y lo nacional facilitando asumir algunas competencias desde el territorio con incidencia regional.

Ahora bien, para cumplir con el objetivo central se hace necesario desarrollar los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar el concepto de Región y las atribuciones que tiene el mismo en el marco de la descentralización en Colombia.

- 1.1.Describir la gestión intergubernamental en la construcción de la Región Central de Colombia.

1.2. Esbozar las características del modelo Principal Agente y Escogimiento Público Local.

1.3. Describir la Región Central de Colombia.

2. Describir Cómo la Región Central resuelve la tensión entre el modelo Principal Agente y Escogimiento Público Local.

El presente trabajo se abordará desde una perspectiva de análisis crítico que se dividirá en tres fases fundamentales:

FASE I: Delimitación conceptual, en torno a los conceptos de globalización, descentralización, región, cooperación intergubernamental y autonomía, así como también de los modelos de Principal Agente y Escogimiento Público Local.

FASE II: Descripción de las características del referente Región Central.

FASE III: Desarrollo de conclusiones.

Este trabajo se realizará básicamente desde los métodos de investigación de carácter cualitativo en donde se concentrará en el análisis de un estudio de caso que para este trabajo será la Región Central de Colombia conformada por un pacto de voluntades, desde el año 2003, entre los departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima, Boyacá incluida la ciudad de Bogotá y que se consolidó con la conformación de la Región Administrativa de Especial en el año 2011 gracias a la Ley 1454 de 2011.

La metodología para la recolección y análisis de la información es fundamentalmente de carácter cualitativo, en donde se recurrirá al análisis bibliográfico pertinente al tema de estudio, bajo el cual se hará un análisis de los conceptos de Región, Descentralización, centralización, autonomía y entes territoriales. Además se realizará el estudio de dos modelos analíticos que permitirán estudiar el funcionamiento de un Estado que pretende ser descentralizado, observar

cómo se distribuye el poder entre lo nacional y lo local, así como también percibir de qué manera se priorizan los recursos y cómo se hace control sobre los escenarios locales. Estos modelos son: el de Principal Agente y Escogimiento público Local.

Se realizarán entrevistas a profundidad caracterizadas por:

- La realización de preguntas estructuradas y semiestructuradas.
- Conversación libre y espontánea (Preguntas no estructuradas).
- Obtener una perspectiva general de un tema de interés para la investigación.
- El entrevistador intervendrá con precisiones y preguntas que organizan el diálogo.
- Sesgos – hacer varias entrevistas, triangular con otras fuentes.

Estas entrevistas se realizarán a funcionarios de las siguientes entidades:

- Federación Colombiana de Municipios (FCM), por ser el ente que agremia a todos los municipios de Colombia.
- Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ): Por el Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz (PRODESPA).
- Académicos expertos en el tema regional.

MARCO TEORICO

Desde la década de los 80 en Latinoamérica con la implementación de los procesos de descentralización se empezó, desde la academia, a analizar los procesos políticos que conllevaron a la apertura de este fenómeno descentralizador. Se empezó a implementar una serie de estudios que intentaban determinar las necesidades que los Estados latinoamericanos tenían y que demandaban la implementación de esa apertura desde el centro hacia la periferia, reconociendo situaciones que dieron un tinte de obligatoriedad en cuanto a la transformación progresiva de los modelos de diseño e implementación de políticas públicas y que tenían que ver con aquellos cambios tecnológicos y de intercambio económico y hasta cultural de los Estados, forzándolos a integrarse a una nueva dinámica mundial. Sin embargo, durante la década de los noventa y finalizando la misma, empezaron aparecer diversos estudios que ya no explicaban el por qué la necesidad de la descentralización si no a realizar un diagnóstico de las consecuencias que habían traído estos procesos en toda la región.

En este sentido, dentro de estos diagnósticos realizados se coincidió en realizar un hallazgo algo difícil de aceptar y de manejar por los poderes de turno y es el relacionado con la “incapacidad del propio Estado central de convertirse en un <Estado inteligente>” (Cabrero y Zabaleta, 2009, p. 2) y su dificultad evidenciada para tener un papel de coordinación real frente a la ejecución tanto técnica, como presupuestal y fiscal, así como sus profundas debilidades para convertirse en ese hilo conductor entre organizaciones internas e instituciones y actores fundamentales de la gestión pública interna.

Así por ejemplo en Colombia se abrió un debate denominado la crisis de la descentralización en donde se reconoció que el endeudamiento de los entes territoriales, la incapacidad de implementar planes de desarrollo y la deslegitimación del sistema político entre

otros, ocasionaban serias dificultades en el modelo descentralizador por lo que se inició la producción de diferentes estudios entorno al concepto de autonomía, legitimad, ente territorial, gobernanza, presupuesto etc.

Además, se inició un debate sobre cómo superar algunas dificultades locales a través de la conformación de otras formas de agrupación territorial en donde el concepto de Región empezó a tener una mayor relevancia y en donde hemos tenido autores como Fals Borda, Boisier y el mismo Jaime Castro.

En un contexto más amplio como el latinoamericano, estos diagnósticos tuvieron alto impacto en la medida en que se empezó a hablar de formas de implementación en los llamados gobierno subnacionales como los municipios que alcanzaron un reconocimiento que los llevo a convertirse en una parte fundamental de esta nueva apertura a los mecanismos modernos de coordinación, otorgándoles mayor nivel de autonomía y de responsabilidades, convirtiéndose en espacios estratégicos para devolver legitimidad y credibilidad a los gobiernos a partir de la relevancia entregada a la participación ciudadana. Es así como en el caso argentino en los últimos años, por ejemplo, “los municipios pasaron a ocupar un lugar relevante en la vida política argentina, lo cual se constata en la adquisición de autonomía, en el incremento de competencias y responsabilidades, e incluso en su revalorización en tanto espacio idóneo para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y recrear la legitimidad de las instituciones democráticas” (Abal, 2009. p. 2). No obstante, en determinado punto crítico, la situación evidenciada fue que a la vez que se entregó mayor responsabilidad y competencia a los municipios, esto quedaba en intensiones ilusorias pues las capacidades de respuesta en materia presupuestal y logística para la ejecución de las políticas públicas eran mínimas, acrecentando así las expectativas, pero disminuyendo el poder de implementación realmente autónoma. En resumen, “el proceso de

descentralización conllevó la transferencia de competencias hacia las entidades subnacionales sin la correspondiente transferencia de recursos económicos y financieros. En materia presupuestaria, los municipios se encontraron entonces con el mismo problema -tal vez intensificado- que las provincias” (Abal, 2009. p. 6).

Fue por ese tipo de experiencias latinoamericanas, que se empezó a dilucidar la necesidad de modernizar los Estados, volviéndolos más fuertes y ágiles, demostrando de manera tajante la importancia de fortalecer los gobiernos regionales en sus distintos niveles teniendo en cuenta que la verdadera y eficiente autonomía, es conseguida y aprovechada a partir de un profundo conocimiento de las dinámicas territoriales y de los mecanismos de coordinación y solidaridad entre ellas mismas. “Desde la perspectiva analítica que aquí se postula, la apuesta consiste en dilucidar mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas entidades de gobierno, a fin de que puedan aprovecharse cabalmente las potencialidades de los tres niveles de gobierno” (Abal, 2009. p.1).

Con el fin de ampliar la idea central del presente documento, a continuación se realizará un paso por algunas de las miradas que han tenido algunos académicos en torno a los conceptos de Descentralización, Región, autonomía regional, cooperación intergubernamental entre otros.

1.1 Descentralización en Colombia

Para comenzar a ampliar el concepto de Descentralización, es fundamental introducir dos conceptos asociados: el de Nueva Gestión Pública y el de Nueva Gobernanza Democrática. Ambos engloban el proceso de la descentralización, en el sentido de que ésta responde a la filosofía, por un lado, de una mayor inclusión de los niveles locales de gobierno y el acercamiento de los usuarios a la administración pública (Nueva Gestión Pública) y, por otro lado la necesidad de hacer más participativas las construcciones de política pública en lo que refiere a los ciudadanos beneficiarios

de las mismas, lo cual dota de mayor legitimidad a los diseños y mecanismos de implementación de los planes, programas y proyectos. (Cabrero y Zabaleta, 2009. p. 2).

A pesar de que el proceso de descentralización se justificó por razones internas y no por las necesidades del mercado internacional, este último parece ser, el que ha marcado no solo el presente del proceso sino que ha comprometido su futuro. De acuerdo con los planteamientos de Velásquez, el proceso de descentralización en Colombia puede ser entendido en tres momentos distintos. Estos son: Descentralización y apertura política, Descentralización y apertura económica y La descentralización como “problema” fiscal (Velásquez, 2004. p. 61). Cada uno de los anteriores corresponde a los diferentes cambios en la orientación del proceso dada las diferentes interpretaciones que de él han tenido los gobiernos Nacionales de turno.

El primer momento (1983-1990), de descentralización y apertura política, tiene que ver con la apertura de los mecanismos de participación política para los ciudadanos, donde se debía consolidar la legitimidad del Sistema Político⁴, puesto que se hacía urgente dar al ciudadano una mejor expectativa de su posibilidad de incidencia y así otorgar al sistema una mejor capacidad de interpretación de las problemáticas que a nivel local se estaban presentando.

En ese sentido, el esquema de descentralización surge como una necesidad de afrontar la crisis de la acción del Estado a través de la interpretación de las demandas de la sociedad civil que desde lo local se hacen. Ejemplo de esto, fue la crisis del manejo de los servicios públicos que evidenció la necesidad de otorgar a los entes territoriales una mayor responsabilidad en la prestación de los servicios públicos locales, en especial los servicios de Educación y Salud. Se

⁴ Se habla que para los años ochenta Colombia afrontaba una crisis de legitimidad del sistema político que se reflejaba en altas tasas de abstención electoral, en el incremento significativo de la movilización y la protesta social así como también por la agudización del conflicto armado.

entendió que la descentralización era “la transferencia de competencias y recursos por parte de la nación hacia las entidades subnacionales” (Jaramillo, 2000, p.158).

Sumado a lo anterior la descentralización fue vista como la posibilidad de acercar y mejorar la participación política de los ciudadanos para que estos puedan incidir significativamente en las decisiones públicas y en la gestión del gobierno mismo, esto con el propósito de hacer una mejor interpretación de las circunstancias propias que se daban en cada uno de los escenarios locales. Esto es, impulsar una legitimación desde abajo hacia arriba porque se contempla específicamente que la autonomía local, que conduce a un involucramiento de la población en los temas públicos, debe ser la precursora de una mayor satisfacción general dada la cercanía que goza con la realidad territorial.

El segundo momento (1990-1994), de descentralización y apertura económica, evidencia los cambios que tuvo que enfrentar el proceso dada las circunstancias impuestas por la globalización, el cambio tecnológico y la misma apertura económica impulsada por el gobierno de Cesar Gaviria⁵ (1990-1994). La apertura económica dio al gobierno otra orientación del proceso, considerándose que el punto fundamental no era ya fortalecer la descentralización en términos políticos, como se dio en el primer momento, sino que ésta debía contribuir al modelo de desarrollo el cual evidenciaba apertura económica, procesos de privatización y desregulación de la economía. Se entendió desde esa perspectiva que la descentralización debía contribuir al modelo de desarrollo elaborado por el presidente.

Así la descentralización fue convertida, gracias a las nuevas exigencias del mercado internacional, en un instrumento al servicio del nuevo modelo de desarrollo; se trataba de “adecuar

⁵ La introducción de Pablo Franky en el texto Descentralización Andina, reconoce que la crisis del modelo de industrialización para la Sustitución de Importaciones (ISI), hizo ver que el desarrollo era un proceso endógeno, situación que es reforzada por el fenómeno de la globalización.

la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización” (Velásquez, 2000, p.61).

En ese momento, dado el contexto económico mundial, se vio la necesidad de dejar a un lado la ya concedida autonomía para los gobiernos locales, lo importante no es que estos respondan a las demandas de los ciudadanos, sino que el mercado mismo se encargue de ese proceso (proceso que evidentemente debía ser controlado por el centro). Lo que significa que se hace un distanciamiento del recién instaurado modelo de Escogimiento Público Local para acercarse al tradicional modelo de Principal Agente.

Finalmente, el tercer momento (1994 hasta la fecha), la descentralización como “problema fiscal”, refleja una mayor tensión entre el gobierno central y las entidades territoriales. En esta fase el gobierno central pretende, a través de la legislación, acercarse más al control del gasto y de decisión en lo local. Es decir, la legislación a pesar de ser posterior a la concepción del proceso descentralizador pretende atentar contra la autonomía de las entidades territoriales.

Los puntos centrales de la tensión en este momento tienen que ver con las finanzas municipales y en la participación de estos en los ingresos corrientes de la nación. Los gobiernos tanto de Ernesto Samper (1994-1998) como de Andrés Pastrana (1998-2002) aseguraban que las transferencias dadas a los entes territoriales estaban generando un déficit fiscal Nacional. No se reconocía la importancia que tenían dichas transferencias sobre la financiación de la educación, la salud y el agua potable en todos los municipios del país. Es decir, dada la importancia de reducir el déficit fiscal para dichos gobiernos, se estaba combatiendo la política social de los entes territoriales, esto es, una aparición de una “maraña institucional que pugna por el centralismo” (Ariza, 2004, p.172).

Existe hasta aquí una gradual pérdida de la autonomía territorial. Cada momento manifiesta una reducción considerable de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y departamentales. Todo el proceso descrito manifiesta que a pesar de que el déficit fiscal no fue responsabilidad inminente de los entes territoriales, la prioridad del Estado se dirige a cumplirle a la macroeconomía y ya no al territorio, por tal motivo la nación ha impuesto unas prelación políticas bajo las cuales se intenta controlar el acontecer local a través de una restricción de las transferencias, que atentan contra la política social de los municipios y departamentos. De esta manera, se está dando una nueva correlación de fuerzas políticas que pugnan por una re-centralización que obliga el ajuste fiscal acordado por la Nación con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En síntesis, la descentralización ha surgido en el país como resultado de la combinación de un modelo económico que enfatiza en la necesidad de lograr la eficiencia y de un modelo político que busca la participación de la comunidad en la toma de decisiones. No obstante, es el modelo económico el que ha primado sobre el modelo político, por lo cual la percepción que se ha dado de los gobiernos locales es plenamente instrumental (Jolly, 2004, p.9), en donde los alcaldes y gobernadores se limitan a la función de administrador de recursos y fieles ejecutores de las directrices nacionales.

En este sentido, se denota que “la descentralización en Latinoamérica, como señala Rojas (2000), ha sido impulsada por los gobiernos centrales en forma reactiva, y no activa; los problemas fiscales, las dificultades para dar respuesta a las demandas sociales en el contexto de crisis económica de los ‘80, junto a los consejos de los organismos multilaterales de cooperación, constituyeron el trasfondo de procesos acelerados de descentralización” (Cingolani, 2005, p. 2), acelerados, pero no por eso exitosos, dejando en evidencia, una vez más, la incapacidad del Estado

de lograr una articulación real entre niveles de gobierno y una implementación coordinada de estas intenciones de descentralizar sus políticas públicas.

1.2 Crisis de la descentralización – Directrices Nacionales para los gobiernos locales y departamentales.

Al realizar un estudio de la amplia bibliografía que existe sobre la descentralización en Colombia es pertinente reconocer, de acuerdo al trabajo realizado por el profesor Lippez (Lippez, 2006, p. 111), que varias organizaciones y pensadores coinciden en afirmar que en Colombia estamos experimentando una crisis en el modelo descentralizador, entre los que podemos encontrar autores como Luis Jorge Garay, Darío Restrepo, Raúl Ernesto Cárdenas, Rodrigo Lara Restrepo entre otros. Los argumentos que encontramos reafirman que la descentralización política no ha estado acompañada de una económica, financiera y administrativa (Garay, 2003, p. 37) o aquellos argumentos que plantean que en el país se vive una “descentralización centralista” (Restrepo y Cárdenas, 2003, p. 62), también argumentos que apuntan en afirmar que existe una fuerte contradicción entre los principios constitucionales y la práctica (Lara Restrepo, 2003, p. 9-13).

Sin embargo, este debate sobre la crisis de la descentralización que estos y otros autores argumentan en sus estudios y que también se está abordando en el presente trabajo, solo será posible entenderlo si reconocemos cómo se evidencia este escenario de crisis, o mejor, si entendemos quién, cómo y por qué se realizan procesos de recentralización en Colombia.

En este sentido, vemos que la explicación que varios autores dan para la pérdida de autonomía de las entidades territoriales (municipios) y de los departamentos se da principalmente a partir del traslado que ha realizado el gobierno central de los costos del ajuste fiscal hacia los niveles territoriales y; en general, de la urgencia de enfrentar el déficit fiscal.

Bajo los anteriores argumentos la Comisión de Racionalización del Gasto y de las finanzas públicas inició durante finales de la década de los noventa el desarrollo de la hipótesis que las deudas asumidas por las entidades territoriales específicamente, así como la pérdida de participación de los tributos locales en la estructura de ingresos eran la causa principal de la crisis macroeconómica del Estado, y por eso la necesidad de imponer fuertes directrices del orden central para afrontar esta crisis de las finanzas públicas del país que se evidenció con la puesta en marcha de una normatividad tramitada en el Congreso de la República y que reduce la autonomía de los gobiernos locales y departamentales entre las que se encuentran la Ley 358 de 1997, la Ley 715 de 2001 y la Ley 819 de 2003.

De esta manera, la Ley 358 de 1997 o conocida como la Ley de semáforos tuvo como propósito controlar las deudas adquiridas por las entidades territoriales obligando a los municipios a realizar planes de ajuste fiscal y solicitar autorización para poder adquirir una deuda o realizar una refinanciación de la misma a niveles de gobierno superior como lo es el departamento y el gobierno central.

Por otro lado, la Ley 715 de 2001 que crea el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamenta que estos recursos poseen una destinación específica que se debe realizar con un porcentaje específicos para los sectores de educación (58.5%), salud (24.5%) y propósitos generales (17%), del total de este último, además, para municipios de categoría 4, 5 y 6 el 41% se destinará para agua potable y saneamiento básico y para municipios de categoría 1, 2 y 3 se destinará el 72%.

Finalmente, la Ley 819 de 2003 conocida como la Ley del Marco Fiscal de Mediano Plazo se constituye como un instrumento de planeación encaminado a fortalecer el desarrollo económico pero también como instrumento generador de superávit primario para que a través de este se realice

el pago de la deuda sin recursos de crédito o de las privatizaciones, es decir, el MFMP se constituye como una herramienta que da prioridad al pago de la deuda por encima del funcionamiento y de la inversión.

1.3 Relaciones intergubernamentales y descentralización.

En este punto es de gran relevancia reconocer el concepto de “coordinación”, no solo como un conjunto de mecanismos de articulación entre agentes, actores, instituciones, etc., sino también como uno de los principios de mayor importancia al momento de emprender un proceso descentralizador, con miras a que dicho proceso sea realmente efectivo, eficiente y eficaz. Así mismo, la noción de “interdependencia” va directamente ligada al concepto de “coordinación” ya que “plantea la existencia de áreas que implican la acción simultánea de unidades locales y centrales” (Cingolani, 2005, p. 6), es decir, tienen que ver con “el conjunto de acciones intencionales ordenadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes.” (Cingolani, 2005, p. 8).

Es importante destacar que el proceso de descentralización (por lo menos el efectivo) no tiene nada que ver con la toma de decisiones aisladas al resto del sistema de gobierno, aludiendo a la noción de “autonomía”, ni a la instauración de formas de ejecución e implementación de las políticas públicas de manera caprichosa y anarquizada, sino que supone este entramado de acciones armonizadas, articuladas, concertadas y colaborativas, para las cuales es fundamental que los niveles más altos de gobierno diseñen estrategias de administración, seguimiento, monitoreo y control que garantice el buen uso de los recursos y el cumplimiento de objetivos estratégicos conforme a un marco general de implementación.

En este sentido, se pueden distinguir dos formas de aplicabilidad del concepto, dependiendo de las voluntades e intenciones que guíen el proceso en determinado ámbito o región y se trata de los mecanismos jerárquicos y centralizados de coordinación, por un lado, y los mecanismos horizontales o de auto-coordinación, por otro lado. El primero de ellos apunta más hacia el mantenimiento de la centralización y el segundo hacia el reto de la implementación de procesos descentralizados, lo cual se acompaña de un modelo de “coordinación horizontal, como mecanismo facultativo de los niveles de gobierno local” (Cingolani, 2005, p. 9) incluidos los departamentos.

La “coordinación” como un principio regulador y guía en la descentralización “descansa en el ámbito de las percepciones y valores, y es en este plano, en el que gran parte del reto de la coordinación puede facilitarse u obstaculizarse” (Cabrero y Zabaleta, 2009, p. 3). Esto teniendo en cuenta que la imposición de mecanismos de coordinación puede salir mucho más costosa para los niveles de gobierno que desean imponerla en comparación con mecanismos de coordinación consensuados que puedan crear factores motivacionales e incentivos para las partes.

Por otro lado, el concepto de coordinación visto a la luz de la constitución de 1991 y de la jurisprudencia colombiana ha de entenderse como un principio que se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y que puede considerarse como una derivación de este. De acuerdo con la sentencia c-983/05 de la corte constitucional la coordinación “Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado”. También y por la misma línea de argumentación la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la “necesidad de colaboración entre las distintas

autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación”.

1.4 Coordinación Intergubernamental

Al respecto y según una matriz diseñada por los autores Enrique Cabrero Mendoza y Dionisio Zabaleta Solís en su texto “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas” (Cabrero y Zabaleta. 2009, p. 15-18) se concluye acerca de 4 situaciones posibles a las que se puede llegar dependiendo de dos variables fundamentales en el análisis realizado: 1) Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas y 2) Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales. En la relación en cuanto al resultado de cada nivel (Alto o Bajo), se puede encontrar como resultado dichas situaciones, a saber:

1. **Coordinación a través de la jerarquía**, que se da cuando existe un nivel de centralización alto y un nivel de coordinación bajo, desembocando en un mantenimiento del modelo centralista, alejándose de la posibilidad de permitir la participación activa de los actores intervinientes y volviendo a la tradicional forma de control jerárquico.
2. **Dispersión**, ocasionada por un nivel bajo de centralización y un nivel, igualmente, bajo de coordinación. Es decir, una insuficiente articulación y ausencia de mecanismos de control y monitoreo sobre las acciones implementadas.

3. **Modelo donante-receptor**, en donde se presenta un alto nivel de centralización y también un alto nivel de coordinación. Aquí se dinamiza un poco más el proceso descentralizador y permite que la coordinación se logre de una manera más efectiva, haciendo que los beneficios de los programas creados lleguen a la ciudadanía y haya mejor flujo e interoperabilidad entre los niveles. Sin embargo, se sigue dependiendo en cierta medida de los niveles centrales.
4. **Gobierno multinivel**, en el cual se presenta un bajo nivel de centralización y un alto nivel de coordinación, “es decir, el caso de un nivel de descentralización amplia, pero con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y comunicación entre agencias” (Cabrerero y Zabaleta, 2009, p. 17). Lo cual se ve reflejado en una implementación exitosa de los programas y la entrega de paquetes de servicios de manera integrada y coherente a la población, independientemente del nivel de gobierno que lo entregue.

Teniendo en cuenta lo anterior y revisando los casos latinoamericanos, a pesar de los intentos por poner en marcha mecanismos de descentralización que de manera gradual modernicen al Estado, en la mayoría de los casos, se tiende a quedarse en las formas de coordinación jerárquica o de dispersión por cuanto los niveles de coordinación entre niveles de gobierno pasan a un segundo plano, restándole autonomía eficiente a las regiones. En este sentido y aportando a la idea central de este trabajo, en la medida en que se puedan potencializar los mecanismos de coordinación de una manera vertical con posibilidad de buscar asociaciones solidarias entre las regiones, es factible que se logren unificar esfuerzos para lograr mayor impacto en la entrega de los servicios de carácter social a la población. (Cabrerero y Zabaleta, 2009, p. 18-19)

1.5 La cuestión regional

En la actualidad, de acuerdo con Trujillo, el mundo habrá de recorrer dos vías simultáneamente: la globalización y el localismo. La tendencia de reasignar funciones hacia abajo como en los procesos de descentralización por el surgimiento del fenómeno autonómico, se está dando paralelamente al proceso en el cual el Estado reasigna funciones hacia arriba, otorgando cierto poder y soberanía para garantizar una puesta a tono con el proceso globalizador, es decir, se trata de hacer parte de una red supranacional de estados conformando bloques para cumplir con los requerimientos que la globalización demanda, tales como la competitividad, la capacidad de negociación, además de la necesidad misma de supervivencia como segmento básico de una red supranacional de estados (Trujillo, 2001, p. 67). Se observa con estos procesos una tensión entre dos fuerzas dentro de las que se mueve la autonomía local: el control que despliegan las entidades superiores y la voluntad explícita de los ciudadanos, fortalecida con la descentralización.

Se considera pertinente entonces, aclarar que la globalización se entenderá aquí en un sentido multidimensional, donde la economía, el mercado, la infraestructura tecnológica y las comunicaciones especialmente, son determinantes en la gestión de las ciudades (Borja, 1998), y en la complejidad de su conquista. Adicionalmente hay que aclarar que se ha apuntado a decir respecto a la globalización, que ésta implica una desterritorialización industrial, en el sentido que devalúa la importancia del territorio de una manera que se asemeja a la virtualidad, sin embargo, lo que ha sucedido en realidad es un error en la utilización de los conceptos, puesto que se ha confundido desnacionalización con desterritorialización.

Por el contrario, lo que sucede respecto a la globalización es una revalorización territorial para poder dar soporte a la segmentación de los procesos, en donde se está elevando el número de

territorios relevantes para la producción industrial. Por ello es propio hablar de un único espacio y múltiples territorios como un resultado geográfico de la globalización (Boisier. 2001).

Hoy día, el contexto internacional bajo el cual se mueven las regiones está condicionado por el fenómeno creciente de la globalización, puesto que ésta ha hecho un fuerte énfasis sobre los factores de competitividad económica y consolidación en el mercado de los grandes conglomerados económicos multinacionales, frente a los cuales el estado nacional sufre de cierta manera un considerable debilitamiento.

En el anterior contexto, se han propuesto procesos de reconfiguración territorial a niveles que van desde las dimensiones de las grandes aglomeraciones urbanas, pasando por la conformación de nuevos espacios regionales al interior de los países (caso de la Región Central en Colombia), hasta llegar, en un ámbito mucho más amplio y complejo como es la generación de procesos de integración supranacionales, al caso de la Unión Europea (DAPD, 2005, p.17).

Hasta aquí se cuestionan los límites político administrativos de los territorios por el proceso de globalización, contexto en el cual la región puede constituirse en una oportunidad estratégica para la búsqueda de mayores oportunidades, que pueden lograrse ya sea desde el desarrollo de múltiples fórmulas de gestión supra-municipal o la constitución informal de regiones estratégicas. De acuerdo a Boisier las “nuevas regiones, que no hacen sino recoger, formalizar modernizar e institucionalizar las percepciones colectivas de pertenencia e identidad a ciertos territorios y prácticas sociales, encuentran su camino relativamente sencillo para su consolidación política, social y económica...” (Boisier, 2004) por lo que dichas regiones demuestran una alta funcionalidad a la globalización en curso.

1.5.1 El concepto de Región

La intención de relacionar intereses para consolidar proyectos a largo plazo entre territorios que hacen parte de, o corresponden a diferentes ámbitos jurídico-administrativos, que desarrollan entre sí procesos de integración, demuestran la necesidad de explicitar algunos elementos para plantear la construcción de la Región Central en Colombia.

Para Boisier (2004), una “región” es en la actualidad una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en la cual el contenido define el contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos). De manera que una región es una y múltiple a la vez, puesto que superada la noción de contigüidad, cualquier región conforma alianzas tácticas para el logro de objetivos determinados y por plazos igualmente determinados con otras regiones, a fin de posicionarse internacionalmente (DAPD, 2005). Así mismo, el autor reconoce tres tipos de región: pivotal, virtual y asociativa. Esta última será objeto de análisis en el presente documento, la cual se caracteriza por ser una configuración consensuada, con una estructura heterogénea, con una planificación encaminada a la gestión y con un tipo de proyecto regional político, además este tipo de región es aquella que está por construir (Boisier, 2004).

Fals Borda define a la “región” como un espacio sociogeográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región (Borda, 1996). Dicho autor reconoce seis criterios básicos para trabajar en el proceso de conformación de regiones como división político administrativa (Becker, 2003, p. 123). Estos criterios fueron presentados por el mismo Fals Borda, ante la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1990, y aquí se seleccionaron 3 de los 6 criterios porque son los que mayor referencia hacen al tema que nos ocupa.

CRITERIO 1: Los territorios en las naciones se caracterizan por ser componentes flexibles con una población que tiene por objetivo el aseguramiento de la eficiencia en la dirección de los asuntos de carácter público y la gestión administrativa. Para la determinación de los límites formales o legales en la conformación de tales territorios es necesario realizar revisiones periódicas teniendo en cuenta las dinámicas que se presenten en dicha ocupación.

CRITERIO 2: la conformación de regiones debe estar encaminada a la búsqueda de la satisfacción de necesidades básicas para la población, asimismo debe caracterizarse por la exploración de relaciones de solidaridad y reciprocidad de los ciudadanos, enfatizando que las políticas y programas se realizan de manera más eficaz en círculos pequeños de organización, en donde se encuentra además de la región las provincias, distritos metropolitanos y la determinación de los territorios indígenas como comunidades político administrativas, culturales, económicas y sociales.

CRITERIO 3: las administraciones territoriales deben ser considerados como delegatarios de la voluntad popular que deben responder por sus actos ante sus electores a través de ejercicios propios de la democracia participativa. “Estos actos deben reforzar la autonomía local, la descentralización y el poder popular, la planeación participativa y la consulta popular, lo que permite lograr que se acerque la administración a los administrados” (Becker, 2003, p.124).

Por otro lado, según Uribe (1998), el concepto de región hace referencia al conglomerado de unidades socio-espaciales (comunidades territoriales) que se integran y adquieren unidad a través de un volumen de interacciones funcionales significativas, además la región física sería el dominio territorial que definen estas relaciones funcionales en el espacio.

Posteriormente, Jordi Borja a propósito de la “región” manifiesta la importancia que tiene la conversión de formas metropolitanas a regiones para desarrollar el potencial económico que las

agrupaciones producen en el ámbito regional, verificado mediante la posibilidad de implementación de políticas públicas integradas. Asimismo, para el autor es fundamental la existencia de un centro importante que lidere el proceso y sobre el cual se articulen una serie de centros medianos y pequeños. Desde esta perspectiva de construcción territorial se posibilita nuevos territorios posicionados como actores en la vida política, económica, cultural nacional e internacional dando paso a nuevos espacios estratégicos: las macro regiones supranacionales, las comunidades de naciones, las redes de ciudades.

Para efectos del presente trabajo se rescata de los anteriores conceptos de región la posibilidad que tiene dicha conformación para realizar un posicionamiento estratégico tanto en el ámbito político, económico y cultural. Teniendo en cuenta que si bien lo importante no es la homogeneidad de las partes que la conforman, si lo son los alcances que alrededor de unos objetivos y unas metas comunes se den para el mejor aprovechamiento de los asuntos de carácter público, en donde se hagan presentes las relaciones de solidaridad. Además se rescata que las regiones son el resultado de alianzas tácticas y libres, lo que garantiza un mejor posicionamiento intermedio de ésta frente a agentes externos.

Vale aclarar que el estudio de la región ha sido abarcado desde diferentes enfoques, entre los que se encuentran el económico, ecológico, desarrollista, cultural e histórico. Sin embargo, en el caso Colombiano, debido a la escasa reglamentación de la región, se ha limitado a concebir a la misma desde un punto de vistas jurídico y de obligatorio cumplimiento, sin reconocer de ninguna manera la realidad existente al interior del país (Fals-Borda, 1996). Compondrán entonces las regiones los departamentos y se concebirán como entidades intermedias entre los municipios y la nación, de igual manera tendrán un carácter supradepartamental según el artículo 306 de la Constitución Política de 1991.

1.5.2 Contextualización del tema regional en Colombia

Las transformaciones experimentadas en los territorios de Colombia durante las dos últimas décadas, dadas a partir de la manifestación de nuevas realidades tales como, la competitividad económica, la globalización en sus diferentes ámbitos y el avance de los medios de comunicación, han puesto en tela de juicio las conformaciones territoriales existentes, bien sea ciudades o áreas metropolitanas, municipios, departamentos y se ha planteado la necesidad de redefinirlas, de buscar alianzas en un ámbito más amplio y de conformar nuevos conglomerados urbano – regionales (DAPD, 2005, p.11).

En el país, antes de la expedición de la Constitución de 1991, múltiples estudios, investigadores e instituciones del orden nacional propusieron la reorganización del territorio. Por lo que se han esbozado diferentes argumentos en torno a las características geográficas, culturales, medioambientales o de relaciones funcionales. Bajo dichos argumentos, entonces, se han planteado diferentes conformaciones regionales, sin que ninguna haya tenido éxito alguno.

Siguiendo los planteamientos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y la Universidad Nacional de Colombia, en trabajo titulado “Región Central de Colombia” y publicado en el presente año, se reconocen en Colombia las siguientes propuestas de conformación regional:

En primer lugar, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año de 1969 propuso una alternativa de regionalización del país sobre la base de un modelo matemático realizado a partir de indicadores como población, urbana, migración, población industrial y malla urbana. En consecuencia se propuso la conformación de 8 regiones, de las cuales sólo las cuatro primeras tenían identificado su centro: Región costa caribe – Barranquilla, Región noroccidental – Medellín,

Región Central – Bogotá, Región sur occidental - Cali; Región centro occidente, Región nororiente, Región Magdalena medio, Región sur central.

Paralelamente a la anterior propuesta, en el mismo año M. Fornaguera y E. Guhl, propusieron una alternativa fundamentada en el epicentrismo regional, bajo el cual las regiones se definían en la ubicación de un centro urbano cuya especialización funcional crea un sistema de dependencias recíprocas con estructuras variadas. (DAPD, 2005, p.13). El estudio propuso 6 regiones cada una de ellas con un centro plenamente identificado, estas son: Región de Barranquilla – Barranquilla; Región de Medellín – Medellín; Región Caldense – Manizales - Pereira; Región de Cali – Cali; Región de Bogotá – Bogotá; Región de Bucaramanga – Bucaramanga.

De lo anterior, se debe resaltar que, a pesar de los intentos de configuración regional en el país, no se ha llegado a consenso alguno sobre dichas propuestas; sin embargo, vale reconocer que de las alternativas recogidas en los párrafos anteriores, todas parecen coincidir en proponer la existencia de una Región Central, identificada con ese u otro nombre, y a Bogotá como su centro, por lo que el estudio de la misma en el presente documento se constituye en una valiosa oportunidad para mirar los alcances que se presenten.

En segundo lugar, debe mencionarse la Ley 76 de 1985 mediante la cual se crearon los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, bajo la cual nacen, el CORPES de la Costa Atlántica, el de Occidente, el Central, el de la Amazonía y el de la Orinoquía. Estas experiencias de los CORPES se constituyeron en el país en una práctica relevante del proceso de regionalización, a pesar de no tener mayor trascendencia en el tiempo, puesto que la reforma

constitucional de 1991 la dejó sin ningún piso jurídico⁶ dando paso a las Regiones Administrativas de Planificación (RAP).

También dicha reforma, creó por “mandato especial y transitorio” la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) que tenía entre sus funciones la elaboración de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Ésta Comisión –que funcionó hasta 1994- entendió que el ordenamiento territorial como “el 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 y la armonía con el medio ambiente” (Espinosa, 1999, p. 139). No obstante el atraso en la formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial, ha hecho que los procesos de configuración de regiones en el país han quedado en meras intenciones.

1.5.3 Región y Constitución de 1991

Las regiones pueden ser determinadas como entidades territoriales mediante el artículo 286 de la Constitución Política que expresa “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones...”. En el país la integración por regiones es un campo interesante por explorar a pesar de su no reglamentación, porque en el contexto actual puede constituirse en la mejor manera de interpretar los problemas que en el ámbito local se dan y de incidir en los procesos de globalización gracias a que estos abarcan la posibilidad de un mejor posicionamiento.

⁶ Los CORPES jurídicamente no existen. El decreto 1234 de 2000 asignó al DNP la función de liquidarlos hasta 30 de abril de 2001, esto dando paso a las RAP que gracias al artículo 306 de la Constitución Política fomentó el derecho de asociación de los departamentos, constituyéndose así en regiones. Posteriormente FONADE según convenio de diciembre de 2001 con el DNP fue el encargado de rematar el proceso de liquidación de los CORPES hasta diciembre de 2003.

Los artículos 306 y 307 de la Constitución Política son los que establecen que las regiones colombianas deben configurarse mediante protocolos o entendimientos entre los gobernadores de los departamentos en dos etapas: 1. Como organizaciones meramente administrativas y posteriormente 2. Convertirse en entidades territoriales. Según el artículo 306, dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación (RAP) con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, es decir son entidades descentralizadas. A su vez, el artículo 307 establece la posibilidad de conformar regiones como entidad territorial (RET) y fija ciertos requisitos para que estas puedan constituirse y de esta manera ganar acceso al Fondo Nacional de Regalías.

Las RAP además de conformarse como entidades descentralizadas del orden regional, de manera autónoma y libre por los departamentos sean estos contiguos o no contiguos, tienen, mediante el artículo 47 de la Ley 152 de 1994, funciones para el desarrollo económico y social del respectivo territorio, contribuyendo a la coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales. Las RAP propenderán igualmente por la adecuada disposición de los recursos del medio ambiente, así como por el eficiente uso de los recursos en las dimensiones económica, social, cultural, humana y “el logro de la equidad concebida como el adecuado acceso de las personas a las oportunidades, decisiones, ingresos, bienes y servicios en el territorio socialmente construido” (Ortegon, 1991, p. 157).

Además la ley 388 de 1997 respecto al ordenamiento territorial municipal ve la necesidad de considerarlo en contextos geográficos más amplios (Monteoliva, 2005), en este sentido, el artículo 6 de la ley 388 esboza que “el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales”

De la misma forma, es necesario aclarar que en Colombia existen por lo menos tres planos o niveles administrativos de carácter territorial: el puramente local o municipal, el intermedio y el nacional. En el nivel puramente local se encuentra los municipios y los territorios indígenas, e igualmente los distritos. En el nivel intermedio están los departamentos, sin perjuicio de que aparezcan provincias y regiones que, como se ha dicho, pueden tener el carácter de entidad territorial. Y en el nivel nacional está ocupado por los ministerios departamentos administrativos, superintendencias y entidades descentralizadas del orden nacional: establecimientos públicos (Castro, 1998, p. 124).

Sintetizando, se advierte que el Estado Colombiano, por la necesidad de enfrentar la globalización y, al mismo tiempo, representar los intereses que se manifiestan a nivel local, debe tener presente el concepto de región tanto en el ámbito supranacional como a nivel subnacional. Esto es, otorgar poder político hacia arriba y hacia abajo, en el primero a través de la integración, y en el segundo a través de la descentralización. Por lo que vale la pena mencionar el proceso regional Bogotá-Cundinamarca y cómo se dio la conformación de la Región Central del país.

1.5.4 Ley 1454 de 2011

La Ley 1454 de 2011 da sustento jurídico a la conformación de las Regiones Administrativas y de Planeación Especial al Distrito Capital y a los departamentos de Boyaca, Cundinamarca, Tolima y Meta. En esta oportunidad, el legislador permitió a estos entes territoriales asociarse en una RAPE (Región Administrativa y de Planeación Media), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal es el desarrollo económico y social de la Región. Además, especifica que este tipo de asociaciones se podrá

realizar a través de un convenio entre los mandatarios seccionales antecedido por una aprobación de las corporaciones de cada una de las entidades territoriales, es decir, de los concejos municipales y las Asambleas.

1.6 Modelo Principal - Agente

Este Modelo, según Finot (2001), desarrollado fundamentalmente por Daniel Levinthal y David Heymann, hace referencia a una relación existente entre un principal (gobierno central) y un agente (gobierno local) (DNP, 2002, p. 17). En esta relación contractual bajo la cual se da una fijación de prioridades y de tareas por parte del nivel central que deben ser llevadas a cabo por el gobierno local, supone que el primero de estos aporta a dicho contrato los recursos para su funcionamiento al mismo tiempo que el segundo acepta el contrato porque reconoce no poseer las ventajas que el otro posee. Así, el Modelo Principal Agente es en donde el nivel central tiene una significativa intervención y control sobre la gestión que se ejerce por las entidades territoriales.

En este enfoque adquiere singular importancia las transferencias que en el ámbito nacional se dan para las entidades territoriales, debido a que estas se convierten en un instrumento que promueve la orientación del gasto hacia unos determinados sectores, esencialmente en Colombia dichas transferencias están destinadas a los sectores de salud y educación, entre otros como el agua potable, saneamiento básico, recreación cultura y deporte. Así mismo, debe tenerse en cuenta que el modelo supone un acuerdo entre el principal y el agente en los objetivos nacionales, regionales y locales. De tal manera que la relación contractual expuesta significa que si los dos actores encuentran similitud de intereses podríamos estar frente a una situación en la cual ambos maximicen ganancias, es decir, “se trataría de una situación “win-win”” (Gómez, 2001, p. 13).

De lo que se trata es de la fijación de políticas por parte del gobierno central y el reconocimiento de que la mejor forma para su ejecución es a través de una manera descentralizada⁷, dado que los gobiernos locales son los que pueden llegar a tener mayor reconocimiento de la heterogeneidad territorial. Aunque existen casos que demuestran que la prestación de servicios desde el nivel central también puede hacerse de manera efectiva (caso chileno y Norte americano) estos no suponen un proceso político de fijación de prioridades como si lo hace la descentralización.

El modelo Principal-Agente además de considerar la similitud de interés entre los actores, supone el establecimiento de incentivos y sanciones⁸ para las entidades territoriales que cumplan o no con los objetivos que desde el centro se tienen. En este orden de ideas, se presenta una situación de posible conflicto: si bien el gobierno central tiene unas prioridades que pretende cumplir a través de los gobiernos territoriales, estos a su vez pueden tener una prioridad propia o diferente, lo que implica que los recursos destinados o emitidos por el centro sean utilizados en función de satisfacer las necesidades de estas últimas (Finot, 2001, p. 31).

De manera que el éxito del modelo Principal Agente depende en gran medida de cómo el gobierno central ejerza un control detallado sobre la destinación última de los recursos, esto a través de un contrato específico y detallado que impida un posible conflicto de intereses. Finalmente, desde una perspectiva diferente, es decir, mirando el modelo desde lo local y no del centro se ve que uno de los principales inconvenientes del modelo es la dependencia que se genera por parte de las entidades territoriales con los recursos transferidos desde la nación. Lo que implica

⁷ Debe tenerse en cuenta que la ejecución está precedida por un proceso político de fijación de prioridades, proceso político en el cual no hacen parte o no intervienen los estamentos subnacionales.

⁸ Se entiende por incentivos y sanciones los esfuerzos que desde el gobierno central se hacen para influir en las decisiones que se toman en lo local, esto a través de premios o beneficios por contribuir a las metas generales del Estado impuestas desde el centro.

que la satisfacción de necesidades básicas para la población se hace desde una mirada distante, ajena a la realidad propia de cada territorio.

1.6.1 Modelo escogimiento público local

El Escogimiento Público Local es el modelo que se desarrolló principalmente por la escuela de Virginia (Finot, 2001, p. 31), pretende dar una aplicación “de la teoría económica neoclásica al campo de la política” (DNP, 2002, p.16) en la medida en que se vincula la lógica de la oferta y la demanda en el ámbito político, esto es, que los gobiernos locales deben proporcionar los bienes y servicios que su población demanda, generándose así una relación más directa entre gobernante y gobernado, punto que será fundamental en el presente trabajo puesto que el otorgamiento de un nuevo rol al ciudadano bajo el marco del ordenamiento del Estado constituye un punto importante, dado que esto significa una nueva concepción de la relación entre Sociedad Civil y Estado.

Las tareas ejercidas por los gobiernos locales bajo este modelo, suponen ser la cabeza de una autonomía concedida, donde a diferencia del anterior modelo los recursos no son objeto de un condicionamiento por parte del gobierno central. Es decir, hay un nuevo otorgamiento de responsabilidades para los entes territoriales, en el sentido de que son estos los principales encargados de administrar no solo los gastos sino también sus ingresos, de tal manera de lo que se trata es de una obtención de un grado mayor de autonomía en lo local.

También, los ciudadanos desempeñan un nuevo rol, dado que la toma de decisiones que se verán reflejadas en el bienestar de la población, son otorgadas a un proceso de elecciones, donde en términos ideales son precisamente los ciudadanos “los que deciden directamente sobre los bienes públicos de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearía proveerse” (Finot, 2001. p. 31). El modelo de Escogimiento

Público Local a su vez, significa que los gobiernos territoriales en el momento de producir bienes y servicios demandados por los ciudadanos deben “financiar la mayoría de sus gastos por medio de sus ingresos locales” (Gómez y Perez, 2001, p. 12).

Desde este punto de vista, se propone otorgar una mayor autonomía, una significativa intervención de la población en las políticas locales y en relación a lo anterior reducir la intermediación político administrativa para la distribución de los recursos; Además de un mayor control ya no ejercido por el centro sino por una participación ciudadana más comprometida con los temas de su localidad.

La Elección Pública Local al determinar las fuentes de financiación desde los gobiernos locales, hace que estos actúen bajo una restricción presupuestaria, que los obliga a un uso eficiente y responsable de los recursos y a emprender acciones concretas para ampliar la base de ingresos propios.

1.6.2 Gobernar en Colombia

Esbozados los anteriores modelos se hace necesario entonces involucrar la investigación que sobre descentralización, región, y políticas públicas ha elaborado Jean Francois Jolly, con referencia a cómo los ejecutivos locales gobiernan en Colombia; además de observar las dos maneras, que según el autor, tiene la descentralización en Colombia para Gobernar.

En este orden de ideas, Jolly (2004) asegura que la descentralización en Colombia, concierne dos maneras de ejercer la “acción pública”, es decir de gobernar: el gobierno del territorio (o afirmación de la primacía del Estado soberano) y la gobernancia de los territorios (o coordinación de múltiples actores sociales).

El “gobierno del territorio” es la manera con la cual se otorga al Estado soberano el papel principal en la formulación de líneas de acción pública, y en el que el gobernante local (sea este alcalde o gobernador), es definido como un “agente regidor” del gobierno Central. En cambio, la “gobernancia de los territorios” es pensada por el autor como la actividad que practica un alcalde o gobernador cuando es capaz de coordinar múltiples actores sociales a favor del desarrollo intersectorial del territorio, entendido como una construcción social, y esa capacidad de articulación intersectorial será denominado “Actor gobernante”, cuya práctica depende del grado de gobernabilidad que posee un territorio.

Continuando con los argumentos de Jolly, “El gobierno del territorio, visto a través del análisis de las normas y de las sentencias sobre descentralización expedidas bajo la Constitución colombiana de 1991, tiende a reducir los ejecutivos locales (alcaldes y gobernadores) al rol de agentes regidores del Estado central. Pero la realidad política y social les obliga a ser a la vez agentes regidores, practicantes del gobierno del territorio, y actores gobernantes, defensores de la gobernancia” (Jolly, 2004).

Gobernar entonces en Colombia a nivel local se constituye en una tarea compleja, en la medida que los límites de su gestión están determinados por la interpretación que de estos hagan los principales agentes del proceso, es decir, del gobierno Central. Aunque la realidad exige a los mandatarios locales coordinar procesos que reivindiquen el desarrollo local, estos enfrentan una tensión que emana del centro y la cual imposibilita su autonomía. Por esto, vale la pena observar la tensión que se ha propuesto analizar entre los dos modelos analíticos.

Además, gobernar implica que los mandatarios de cualquier nivel de Gobierno deberán realizar procesos de control del territorio a través de la presencia de la oferta social del Estado, de la presencia de la fuerza pública y de la prestación de servicios, pero también deberán realizar

procesos de articulación con la mayoría de actores sociales con la incorporación de procesos participativos y de incidencia para lograr entender de mejor manera las necesidades de la población y agendar y/o priorizar de esta forma las principales políticas públicas para su territorio.

1.6.3 Tensión entre modelos

Hasta aquí se ha visto que los dos modelos, Principal Agente y Escogimiento Público Local, permiten realizar un análisis de la organización y gestión de un Estado que se ha propuesto ser descentralizado, en la medida que se entienda que los gobiernos locales pueden llegar a realizar tareas tanto de agentes del gobierno central como de ostentador o poseedor de autonomía para ejercer o llevar a cabo sus propias pretensiones.

Realizando un análisis de lo que se ha expuesto anteriormente, puede decirse que los procesos de descentralización no corresponden específicamente a un solo modelo o que se presente un caso puro y separado, si no que estos hacen parte de, o se relacionan con, una combinación de elementos que generan la necesidad de realizar una aplicación simultánea de ambos modelos. De tal manera que pueda identificarse la tensión que se hace presente, tensión que no puede ser ajena a la hora de realizar un estudio de la denominada autonomía concedida a los entes territoriales.

La autonomía que poseen los entes territoriales posteriores a las disposiciones constitucionales del año 1991, afronta en Colombia un fenómeno peculiar, que parece de alguna manera contradictorio en la medida que la legislación aunque posterior al proceso descentralizador atenta directamente con la capacidad de gestión local, “si bien a partir de 1991 se da el reconocimiento constitucional a la autonomía regional y local, los diferentes desarrollos legales posteriores atan los intereses locales a los intereses generales del Estado” (Ariza, 2000, p. 183).

En este sentido, la autonomía si bien pretende otorgar a los entes territoriales la posibilidad de adquirir una identidad propia, en donde no exista ningún tipo de subordinación, enfrenta o esta en medio de una tensión dada por los modelos Principal Agente y Escogimiento Público local. Ya no se trata de la histórica lucha entre descentralización y centralismo, es un fenómeno de características diferentes. Hoy día hay una disputa por recuperar una autonomía ya concedida bajo el marco de un proceso de descentralización ya reglamentado legal y constitucionalmente, por lo que se trata de una pugna entre lo nacional y lo local en aras de poseer un mayor campo de maniobrabilidad, especialmente en el campo de la administración y de los recursos fiscales.

Desde mediados de la década de los noventa se inició un proceso mediante el cual, los gobiernos de Cesar Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998), difundieron que la complicada situación financiera de la Nación se debía en gran parte a las deudas asumidas por los entes territoriales. De esta manera la gravedad de la situación fiscal del gobierno nacional llevo a concretar “la promulgación de políticas que, si bien han sido funcionales para hacer frente a los problemas financieros de sector público consolidado, han representado un alto costo social en autonomía de las entidades territoriales, que amenaza el fundamento de la descentralización y pone en riesgo la legitimidad y la gobernabilidad del Estado” (Becker, 2003, p.10)

Del anterior planteamiento pueden reconocerse dos situaciones problemáticas que enfrentan las entidades territoriales, situaciones que configuran un panorama poco alentador para el proceso de descentralización. La primera de ellas es con la cual se hace referencia a una “crisis de la descentralización”, algunos autores y organizaciones se han empeñado en trabajar este planteamiento. Garay (2003) expresa que en Colombia la descentralización política no ha estado custodiada de una económica, financiera y administrativa, así mismo Rodrigo Lara Restrepo asegura que en Colombia se presenta una honda discrepancia entre el ser y el deber ser de la

descentralización, basado en su carácter ambivalente e inacabado y la contradicción entre los principios constitucionales y la práctica (Lara, 2003, p. 193). Y por último, la segunda situación hace referencia a que respecto a la autonomía local, esta habrá de estar en, o moverse dentro de dos fuerzas que constituyen entre si una tensión, a saber la fuerza que ejerce el control por parte de las entidades superiores y la fuerza que es generada a través de la voluntad de los ciudadanos (Becker, 2003, p. 10).

Esto significa que las entidades territoriales han de estar sometidos a controles desde arriba, a través o por parte de jerarquías superiores que controlan la gestión de los gobernantes locales, y también habrán de estar controlados desde abajo porque la gestión ha de contribuir con la satisfacción de las demandas que hacen los ciudadanos y en algunos otros casos contar con el apoyo de los mismos para llevar acabo determinadas políticas públicas.

Restrepo y Cárdenas, respecto a las tensiones que se dan entre el centro y las entidades territoriales, aseguran que en los últimos años se ha presentado una modificación en las relaciones que se dan entre el centro y las periferias. Existen hoy nuevas relaciones de poder entre niveles del Estado. Para los autores son varias las tensiones que animan la nueva geografía de las relaciones al interior de la Nación. Según ellos, y reconociendo las dimensiones de la tensión, aseguran que por una parte se encuentran “los territorios demandan[do] mayor autonomía del centro, entendida como una participación superior en la torta de la riqueza nacional, más libertad de asignación de recursos transferidos, protagonismo en asuntos de interés nacional y autodeterminación en perfiles de desarrollo local. [y] En la otra dirección pugnan fuerzas importantes que justifican recortar transferencias, intervenir los modelos de gestión local, recentralizar recursos y supeditar las agendas locales a las centrales” (Restrepo y Cardenas, 2003, p. 57).

Así pues, en la actualidad se presenta un fenómeno interesante en donde no se puede hablar de un proceso descentralizador con autonomía local completa, pero tampoco se puede decir que sea un modelo donde el gobierno central es eminentemente un principal. En este sentido de lo que se trata es de una configuración entre dos modelos que constituyen entre sí una tensión.

REGION CENTRAL DE COLOMBIA

2.1 Antecedentes de la Región Central de Colombia.

El proceso de integración regional que nos ocupa, denominado Región Central, ha sido el resultado del “Acuerdo de Voluntades para la cooperación Regional hacia el desarrollo humano sostenible”, firmado por los mandatarios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, y sus ciudades capitales Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué el día 6 de Julio de 2004⁹.

La Región Central de Colombia articulada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima se encuentra en el centro del país, cuenta con 315 municipios (Ver anexo A) que ocupan un área de cerca de 157 mil Km², que a pesar de no ocupar más que el 13.6% del territorio Nacional, representa el 30% del total de municipios del país (Anexo B). Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá tienen la mayor división territorial, expresada en número de municipios y provincias; les siguen Tolima y Meta. La población que habita supera los 13 millones de habitantes (el 28.5 % de la población del país).

⁹ En estudio elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y la Universidad Nacional de Colombia, se hace un primer acercamiento de las condiciones que se presentan en la Región Central. Ver en: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. TOMO 2 . Op Cit

Una constante en los cuatro territorios que comprenden el territorio de la Región Central, es la forma como la población tiende a ubicarse en sus ciudades capitales¹⁰ y en un reducido número de municipios cercanos, así como también en ubicarse en los principales ejes viales tal como es el caso de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Tolima. En estos municipios se presentan las superiores condiciones económicas y de calidad de vida, mientras que en las poblaciones más apartadas y en las áreas rurales se concentran las mayores dificultades.

2.2 Proceso de conformación de la Región Central

El paso inicial para la conformación de la Región Central, tiene sus bases en el proceso de regionalización adelantado entre Bogotá y Cundinamarca, iniciado formalmente en el año 2001, con la firma del Acuerdo de Voluntades entre el Alcalde Mayor de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca y el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Bajo este acuerdo se crea la Mesa de Planificación Regional, como un espacio de concertación, estudio y reflexión para fortalecer la cooperación entre Bogotá y Cundinamarca, promover el desarrollo económico y social de los territorios que la componen y alcanzar mejores niveles de productividad y competitividad con relación al Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, mediante la formulación de políticas y planes con el acompañamiento del gobierno Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, además bajo la firma de dicho acuerdo y con el propósito de consolidar de manera estratégica una alianza con el sector productivo de la región se crea el Consejo Regional de Planificación (DAPD, 2005, p. 12).

Este primer paso que se dio en torno a la conformación regional, permitió que los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima, realizaran junto con Bogotá y Cundinamarca el segundo Acuerdo de Voluntades, conformando así la denominada Región Central. Posteriormente bajo el

¹⁰ En el tema de poblamiento, el territorio ha sido objeto de intensos procesos de migración dirigidos mayoritariamente hacia el principal núcleo urbano, Bogotá.

acuerdo suscrito, se constituye el Comité Técnico de Región Central (CTRC) integrado por las instancias de planeación de los ocho entes territoriales (cuatro gobernaciones y cuatro alcaldías), está creada como un instrumento de planificación y coordinación institucional. Dentro del CTRC se creó una secretaria técnica, ejercida por dos de los integrantes, un departamento y su capital, durante períodos de 6 meses, alternados de forma rotativa (DAPD, 2005, p. 16).

Fruto del trabajo adelantado por la secretaría técnica y como parte de las estrategias planteadas por el Comité Técnico para avanzar en el proceso de integración se planteó una visión de la región a largo plazo, un objetivo de desarrollo y un objetivo de corto plazo para el proceso de integración.

La visión se concibió para la Región Central en los siguientes términos: “La población de los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y el Distrito de Bogotá han alcanzado mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible”. En cuanto al objetivo de desarrollo planteado se rescata la conformación de la región en sí, mientras que el objetivo de corto plazo del proyecto apunta a que los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y sus respectivas ciudades capitales hayan consolidado alianzas de cooperación regional hacia el desarrollo sostenible (DAPD, 2005, p. 16).

Se hace importante resaltar que la posibilidad de pensar un territorio conformado por dichos departamentos y sus ciudades capitales se facilita por lo anteriormente expuesto, pero además porque en ellas ha existido un vínculo importante en términos de intercambios económicos, abastecimiento de bienes y servicios, migraciones poblacionales e igualmente por interrelaciones desde lo medio ambiental. Gamas de relaciones que se constituyen en un potencial a explorar y afianzar mediante el acuerdo de integración, puesto que estas son a su vez sectores indispensables en la vida de cada uno de los integrantes.

Por otro lado, esta alianza de cooperación supra-departamental manifiesta en cada una de las administraciones que hacen parte del proceso (elegidos para el período 2004-2007), la voluntad política que demuestra un interés conjunto para fortalecer el territorio, por eso dentro de los compromisos adquiridos, se estipula incluir el tema de la Región Central en los planes de desarrollo, de tal forma que los temas prioritarios de la asociación hagan parte de las agendas locales y así facilitar su avance.

2.3 Contexto actual de la región administrativa y de planeación especial (RAPE) central

La conformación de la RAPE¹¹ Central se constituye gracias al asocio que realizaron los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Meta y la ciudad de Bogotá, dado el piso legal que entrego el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011 que proporcionó las bases para dar personería jurídica, autonomía y patrimonio propio a la Rape.

De esta manera si bien se construye una Región a partir de unas voluntades políticas esto no quiere decir que las entidades territoriales que la conforman perderán su identidad política y territorial, sino que estas, dada las intenciones de cooperación tendrán por objeto el desarrollo económico y social de la respectiva región. Es decir, se trata de realizar mecanismos de cooperación para la gestión y ejecución conjunta de proyectos sin que esto implique una delegación de competencias de las autoridades locales y departamentales.

Ahora bien, desde lo conceptual las RAPE son una figura asociativa del ordenamiento territorial que se caracterizan fundamentalmente por contar con Autonomía para el ejercicio de la planificación regional, ejercer competencias propias reguladas por la ley y los actos que la creen, ejercer competencias que las entidades territoriales asociadas le deleguen, tiene un rol de gestor de

¹¹ Las RAPE son una figura asociativa del ordenamiento territorial, esta ejerce competencias propias reguladas por la ley y los actos que las crean además ejerce competencias que las entidades territoriales asociadas le deleguen.

proyectos regionales, además es considerada como un centro de pensamiento estratégico para la planificación regional y sirve de plataforma de coordinación institucional.

Dada la dinámica internacional se hace necesario asumir la planificación del territorio a una escala regional en razón a que la gestión de los territorios en términos de sostenibilidad ambiental y calidad de vida tiene dimensión regional. También los países han dejado de ser los únicos protagonistas en materia de competitividad para dar paso a las ciudades y regiones y el desarrollo científico y tecnológico, así como los cambios en las reglas de juego del comercio mundial, han redefinido los patrones de ubicación y localización de las empresas en el territorio, generando con ellos una nueva geografía económica.

2.3.1 Datos de la Región Central de Colombia.

En este sentido, la Región Central Conformada (Figura 1), han decidido construir una visión para incrementar la capacidad de negociación como unidad, planificar y gestionar el territorio, abordar de forma conjunta proyectos de alcance regional y acordar una visión sobre el rol de la región en el contexto Nacional.

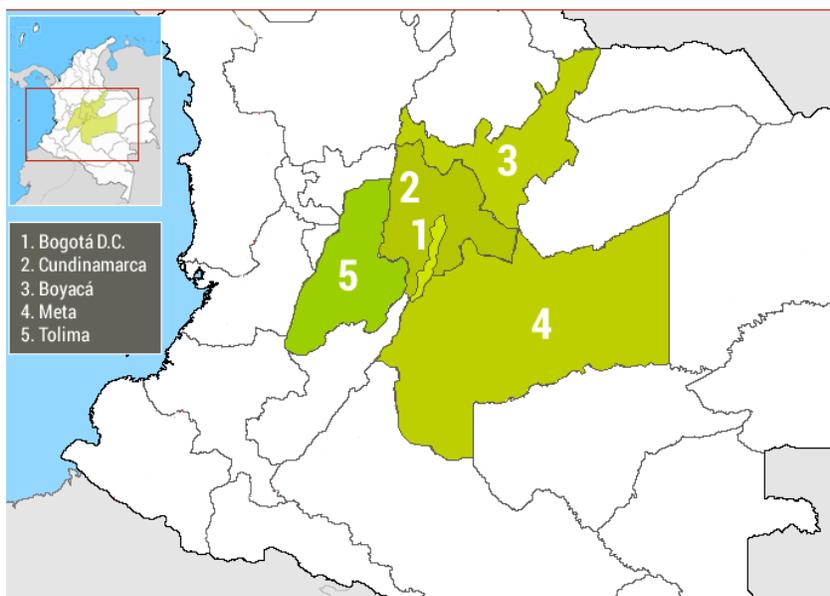


Figura 1. Datos de la Región Central de Colombia. Fuente: <http://www.cundinamarca.gov.co/>

2.3.2 Rape Central

En primer lugar, la RAPE Central constituye el 40% de PIB Nacional siendo Bogotá D.C la que mayor participación tiene con el 24,4%, Meta con el 5,7%, Cundinamarca 4,9%, Boyacá con el 2.8% y Tolima con el 2,2%. Esta región en comparación con otras regiones del país es la que mayor porcentaje aporta al PIB Nacional con un 40% seguida por la Región Caribe con el 15% y la Región Pacífica y Región Antioquia con un 13% cada una de ellas (Anexo C).

El 29% de la población Nacional se concentra en la RAPE central, es decir, 14.000.000 millones de los colombianos se concentra en esta zona del país ocupando el 14% del territorio Nacional, además tiene la RAPE Central el 30% de los municipios del país, es decir 316 municipios de los cuales 293 son de categoría 6 (vease tabla 1).

Tabla1. *Categorías de los municipios de la región central:*

Municipio	Departamento				Total
	RECAT	Boyacá	Cundinamarca	Meta	
0			1		1
1					1
2	1	1	1		3
3	1	6			7
4	1	1			2
5	1	6		2	9
6	119	102	28	44	293
Total	123	117	29	47	316

Fuente: Federación Colombiana de Municipios

En relación con los recursos hídricos, la Región Central cuenta con el 30% del total de los recursos Nacionales siendo también poseedora de ecosistemas estratégicos para el medio ambiente del país. De Acuerdo a la Gerencia del Región central los retos fundamentales son considerados la

gestión de los territorios en términos de sostenibilidad ambiental y calidad de vida tiene dimensión regional.

2.4 Análisis de caso

A partir de los conceptos que se han esbozado en el presente trabajo se analiza a continuación la pertinencia de la Región Central para la consolidación de una mayor autonomía local y una gobernabilidad, que como se ha dicho, debe reflejar una capacidad de las sociedades y sus sistemas políticos de tomar decisiones en respuesta a unas demandas y necesidades expresadas por la población. Para lo anterior se ha elaborado una matriz de las entrevistas¹² realizadas Federación Colombiana de Municipios, la Cooperación Alemana al Desarrollo y a la Academia, así mismo se tiene en cuenta la posición que frente al tema tiene el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con el ánimo no solo de encontrar los puntos centrales en discusión, a saber, sobre los conceptos de autonomía, región, gobernabilidad y tensión presentada entre el gobierno central y los entes territoriales, sino también con el propósito de articular por un lado la teoría dada con el esbozo del marco teórico (caps. 1 y 2) con la práctica (estudio de caso).

Tabla 2.

Conceptos	FCM	GIZ	Academia
Autonomía	El hecho de que se conformen regiones, no significa que los entes territoriales pierdan autonomía. Obvio que, si usted se asocia, si usted optimiza esos recursos pues eso va a garantizar	La región fortalece la autonomía y sería un paso para mejorar la calidad en la prestación de los servicios a la comunidad.	En Colombia no hemos hecho todavía la reflexión sobre qué debe hacer una región, y como suele suceder estamos en la misma perspectiva de que los municipios hacen lo mismo que los

¹² Esta fuente primaria de información se realizó con entrevistas de carácter semi-estructurada con preguntas abiertas.

	tener un mejor desempeño un mejor funcionamiento y va a tener mayor autonomía.		departamentos, y ahora queremos que las regiones hagan lo mismo que vienen haciendo los municipios y los departamentos
Región	La región une a los entes territoriales para optimizar recursos, recursos económicos, recursos humanos, recursos sociales. Lo importante es entender que juntos se puedan hacer más y mejores cosas.	Intentar armar una región desde los conceptos que nos dio la misma constitución, la comprensión como entidad territorial de la región. podría fortalecer el proceso de la descentralización.	Por un lado, el universo en el que la constitución los llama a cumplir, creando una figura en la mitad, que se llama la RAPE para poder después constituirse como una región político-administrativa, eso es un tema político, y esos son temas que se arreglan políticamente. Y por otro lado la región ideal, que es la que parte del principio que tienen que haber territorios complementarios a partir de los cuales pueda uno encontrar el desarrollo
Tensión	El gobierno central ha dado autonomía, por un lado, pero por el otro lado digamos, que lo frenan con el tema de los recursos económicos.	La nación que no quiere ceder su poder, y los entes territoriales que no han podido consolidar estrategias para arrancar ese poder que les corresponde y esa autonomía a la que tiene derecho por definición constitucional	
Cooperación Intergubernamental	Es importante que se siga dando esas muestras de voluntades políticas, porque esos son temas de una absoluta voluntad política por parte de los mandatarios seccionales, tanto en el plano local como en el plano regional.	Los intereses políticos se constituyen en una traba para la conformación de región en el país. Las voluntades cambian cuando los gobernadores salen de su cargo y vienen otros nuevos.	Yo por región y en general en el mundo, por región se entiende aquellos territorios que tienen fórmulas de desarrollo común, son territorios pertinentes sobre los cuales uno puede llevar a cabo un desarrollo a partir de esa homogeneidad que ofrecen, homogeneidad en qué sentido, en lo cultural,

Gobernabilidad	La asociatividad en el país, de todas las entidades territoriales, puede garantizar que algunos municipios, puedan ser viales, y se construya desde ahí el país y se pueda apuntar a una mayor y mejor gobernabilidad	Se demostró que la estructura territorial actual no aguanta con los costos de operación de los bins y servicios a cargo del Estado y la sociedad cada día está siendo mucho más exigente, esto hace que por presiones de la misma comunidad se tenga que dar ese tipo de relaciones	en lo geográfico, en lo económico, y en lo ambiental Planificando una organización en donde usted está constituyendo un escenario para que varios gobernadores tengan intereses comunes, y desarrollar proyectos comunes, pero no de territorio, son proyectos de cooperación, yo la veo más como una institución de cooperación, eso se lo he dicho muchas veces al director de esa cosa Carlos Córdoba
Descentralización	El tema de región aporta y ayuda mucho en todo un tema de descentralización en el país.	En Colombia confundimos descentralización con territorialización y con municipalización o con departamentalización	

2.4.1 Respaldo a la conformación regional: Búsqueda de una mayor autonomía.

En primer lugar, las posiciones de las distintas entidades entrevistadas coinciden en afirmar que desde lo local hay serias intenciones de apoyar los procesos de regionalización. (Además creen en la libre asociatividad para la búsqueda del desarrollo y una mayor autonomía). Es importante destacar que desde los municipios (Anexo 4) y los departamentos, principales gestores del proceso de integración, se ve la imperiosa necesidad de formalizar procesos de este tipo. Los representantes de las entidades territoriales del país encabezadas en este caso por la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos, creen que la región puede contribuir a fortalecer la descentralización en Colombia, por lo que se intuye entonces, que estos procesos no van en contra vía de los intereses que se tienen en el ámbito local. Además, porque la Región Central busca gestionar mayores recursos de cofinanciación, de cooperación internacional y la

busqueda de alianzas público privadas dando mejores posibilidades de consecución de mayores recursos para la implementación de proyectos con objetivos comunes.

Asimismo, dichas entidades consideran que un proceso de libre asociatividad, ha de garantizarse bajo la perspectiva de respeto por el otro, en la medida que cada uno de los integrantes se haga consiente de no perder su identidad, de respetar la autonomía del asociado y de fortalecerse conjuntamente para encontrar el desarrollo. La región al unir voluntariamente a las entidades territoriales permite juntar esfuerzos, sin embargo, esto depende que los intereses políticos estén cuidadosamente coordinados para evitar nuevas formas de imposición. La región si bien pretende hacer frente a una serie de problemáticas que imposibilitan la capacidad autonómica, ésta debe sustentarse bajo el margen de la coordinación de intereses para que de ninguna manera se presente un cambio de patrón, en el cual las entidades territoriales pasen hacer “agentes regidores” ya no del gobierno central sino de otro actor involucrado directamente con la región (Anexo 5).

A este respecto, es necesario reconocer que en la conformación regional objeto de estudio, la presencia de Bogotá constituye un posible riesgo dado que ésta tradicionalmente ha sido considerada como el centro del país (Anexo 5); sin embargo, la región al ser de carácter libre y voluntario permite que “no se trate de hacer una apología de un centralismo político administrativo de una capital” (Monteoliva, 2005) sino por el contrario, se trata de identificar las ventajas que trae para los entes territoriales la conformación de regiones que correspondan a la búsqueda de un mejor desarrollo.

El caso de la Región Central, constituye un punto fundamental en las iniciativas que se den en la búsqueda de mejores condiciones de vida, que en últimas demostrará la capacidad de los gobiernos locales de dar respuesta a las necesidades que demanda la población (capacidad de gobernar) así como también indicará la posibilidad de resolver problemas sin subordinación de

otras instancias (capacidad autonómica). Para el caso concreto de la RAPE Central se ha propuesto dar respuesta efectiva a la seguridad alimentaria, la reactivación de los corredores ferroviarios, fomentar la navegabilidad del río Magdalena, impulsar el desarrollo de aeropuertos de carga y pasajeros en la región, generar proyectos de guardaparamos así como proyectos de bici región que consiste en generar integración de los territorios y habitantes a través del turismo.

2.4.2 Solucionando tensiones: pertinencia de la región

Las imposiciones que desde el nivel central se hacen hacia los entes territoriales y la imposibilidad de estos últimos para consolidar estrategias para ostentar el poder autonómico que les corresponde por definición constitucional, permiten reconocer, en el proceso de conformación de la Región Central, la búsqueda de alternativas que garanticen una salida a la tensión que se presenta entre el modelo Principal Agente y Escogimiento Público Local, a través de un acercamiento con la población para garantizar la respuesta a sus necesidades y la libertad para iniciar procesos de integración posicionados estratégicamente. Específicamente, se trata de aliviar tensiones con la consecución de mayores posibilidades estratégicas con el territorio, con los presupuestos y en la ejecución de proyectos que no se realizarían fácilmente con la presencia únicamente de la Nación para realizarlos.

En este orden de ideas, como producto del escenario de tensión entre los modelos citados, donde se ha identificado una “crisis de la descentralización”, se ha reconocido la imposibilidad de responder aisladamente a las demandas sociales derivadas de los procesos propios de la globalización, los cuales exigen nuevas acciones en materia económica, política y ambiental; de allí la importancia de estrategias de integración regional que, como en el caso de la denominada Región Central, propendan por la unificación de esfuerzos desde diferentes entes territoriales y

departamentales en la búsqueda de identificación de necesidades conjuntas, unificación de esfuerzos fiscales y en el mejoramiento de los principios de planificación y coordinación.

Prueba de lo anterior, es que el interés conjunto de conformación de la RAPE permitió que la integración regional se incluyera como un tema prioritario en los respectivos planes de desarrollo. El carácter vinculante del documento de planificación estableció la posibilidad de que la iniciativa fuera articulada con otros instrumentos y herramientas de política en diferentes sectores. De acuerdo con lo mencionado en los documentos técnicos de la Secretaría Distrital de Planeación (2005) del Distrito: “la coordinación técnica del proceso fue delegada por Alcaldes y Gobernadores en las Secretarías, Departamentos y Oficinas de planeación territorial, quienes comenzaron a trabajar en la definición de objetivos, agendas y acciones estratégicas para la integración”.

Además, con el propósito de fijar una visión de región a corto y largo plazo para alcanzar la integración y la consolidación de alianzas de cooperación regional para el desarrollo sostenible, en el marco del acuerdo de voluntades, se creó el Comité Técnico de Región Central (CTRC) constituido por las instancias de planeación de las entidades territoriales involucradas. La CTRC, entonces, lideró un primer ejercicio de planeación estratégica, cuyo objetivo fue la “elaboración participativa de una matriz operativa donde quedaron consignados los objetivos del proyecto, los principales resultados a obtener, así como las actividades prioritarias, los tiempos, los responsables de la ejecución y la identificación de los recursos para la implementación de la iniciativa”¹³

¹³ Ver en: <http://regioncentralrape.gov.co/que-es-la-rape/> 01 mayo de 2018

En ese sentido, la Región Central representa un importante punto de partida para determinar los alcances de la autonomía en la tensión presentada entre los modelos Principal Agente y Escogimiento Público Local, en la medida en que evidencia cómo cada uno de los gobernantes locales y departamentales, desde su administración se hace consiente de la necesidad de superar los límites de jurisdicción, y proponerse metas que, atravesando sus propios territorios, originen un mayor impacto en el conjunto, no solo de la población, sino también del territorio, teniendo presente que esto sólo es posible en una perspectiva de cooperación supradepartamental y supramunicipal (DAPD, 2005, p. 17).

Entonces, si la Región Central se constituye en una forma de conciliar o apaciguar las tensiones que se presentan entre lo nacional y lo local, en aras de consolidar una mayor autonomía, se hace necesario reconocer que ésta debe moverse en dos frentes: el político y el económico.

En cuanto al político, ha de tenerse en cuenta la voluntad de los miembros para consolidar un nivel intermedio entre los municipios, los departamentos y la nación, dado que este aspecto garantizará la protección de la autonomía y la búsqueda de propósitos comunes para buscar un mejor posicionamiento estratégico. En cuanto al frente económico debe reconocerse que también está directamente relacionado con la autonomía, puesto que para conseguir una verdadera autonomía local se debe incrementar la capacidad para generar ingresos propios. Las decisiones que se den alrededor de disminuir la dependencia de los recursos transferidos por el gobierno central garantizarán, no sólo la libertad, sino también la autonomía de los entes territoriales para formular y ejecutar políticas públicas que respondan a las necesidades de la población y orienten el desarrollo local, por esto se hace pertinente asegurar que, entre otras, “la autonomía se mide en función de los ingresos propios de las administraciones locales” (Becker, 2004, p.18).

De la misma forma, la Región Central se ha apropiado del tema de la cooperación desde una perspectiva de Acuerdo de Voluntades, por lo que en sí mismo constituye un proceso bajo el cual se hace una interpretación libre del territorio y de las circunstancias tal como lo realizó en su momento el Comité Técnico de Región Central, sin injerencia alguna de las autoridades centrales¹⁴. En ese sentido, el proceso surge naturalmente puesto que se concibe por las dinámicas propias de interacción y de relación que mantienen los municipios o departamentos entre sí, no se trata entonces de adecuar al territorio a las lógicas impuestas por principales (Monteoliva, 2005), aunque no ajenos, sí apartados de la realidad, a través de los modelos de desarrollo.

Las exigencias que para los entes territoriales significa los condicionamientos hechos por la legislación, así como las exigencias manifestadas por la globalización, hacen de la Región Central un articulador entre los departamentos y sus capitales, miembros del proceso, para consolidar un fortalecimiento territorial encaminado a un mejor desarrollo, que signifique la captación de mayores recursos y una mejor calidad de vida para la población. De manera que los esquemas de libre asociación, con autonomía plena de sus componentes, contribuirán a la optimización de los recursos, a un mejor desempeño y funcionamiento que traerán como resultado una mayor autonomía de los entes territoriales (Anexo 4).

2.4.3 Consideraciones finales

Se ha pensado que el desarrollo del tema regional en el país es una meta difícil de construir, dada la no reglamentación de las mismas y la falta de consenso que se ha presentado entorno al concepto y frente a la metodología. Sin embargo, la lógica natural con la que se ha instaurado la Región Central, dada la interacción entre las partes, manifiesta la tendencia que se está generalizando y

¹⁴ La construcción de la Región central supuso un proceso independiente y ajeno de los intereses del gobierno Nacional, fue un proceso voluntario y eminentemente local y departamental.

consolidando en la actualidad, aquella en la que se busca sumarse a un amplio grupo de personas y territorios¹⁵ que percibieron que sólo a través de la conformación de asociaciones y redes urbano regionales puede hacerse frente a los retos globales y obtener una mayor sostenibilidad social, política y ambiental.

La Región Central es una meta por construir a través de los procesos de integración que lleguen a consolidarse entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, y sus ciudades capitales. Aunque cada ente territorial que la compone esté identificado mediante particularidades geográficas específicas, no se puede desconocer que, de la misma manera está fuertemente interconectada con su centro -Bogotá-, lo que hace que los departamentos y sus capitales presentes en el proceso puedan constituirse como región puesto que se abren posibilidades de pensar una nueva estructura regional más flexible.

¹⁵ Algunas experiencias que se ha configurado alrededor de asociaciones y alianzas estratégicas entre centros urbanos en el mundo, son por citar algunas: Tokaido en Japón, que incluye las ciudades de Tokio, Nagoya, Osaka y Kobe; en Estados Unidos se destaca Boswash que va desde Boston hasta Washington; y en América Latina se encuentran la megalópolis de Ciudad de México, Toluca, Cuernavaca y Puebla; en Argentina sobresale la de Buenos Aires que incluye el Distrito Federal, el Gran Buenos Aires y las Áreas Metropolitanas de Rosario y Ciudad de La Plata

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se presentan a continuación están encaminadas a responder los cuestionamientos propuestos al iniciar el presente documento. La primera conclusión hace referencia a los riesgos que enfrentan las entidades territoriales y su autonomía por la tensión entre los modelos Principal Agente y Escogimiento Público Local; la segunda responde al alcance que tiene la autonomía de los entes territoriales en la estructura regional; y las tres últimas aclaran algunos problemas pendientes y exponen unas recomendaciones.

1) La tensión de los modelos de Principal Agente y Escogimiento Público Local, evidencia que las entidades territoriales confrontan serias imposiciones que se manifiestan en la restricción que tienen las administraciones para resolver los problemas propios de su entorno. Además, esta tensión limita la autonomía local en la medida que subordina a los gobernantes a las decisiones y directrices que se emanan de otras instancias, lo que significa que la autonomía de los entes territoriales y departamentales encuentra graves obstáculos para su fortalecimiento y en donde las estructuras Regionales encuentran una ventana de oportunidad para su consolidación.

El sistema dual de poder que se presenta en el país dada la presencia de los modelos Principal Agente y Escogimiento Público Local, hace que gobernar en Colombia sea una actividad compleja. Si bien existe la posibilidad que los ciudadanos escojan a sus representantes, de manera que se puedan interpretar mejor las necesidades que se presentan, -en concordancia con el modelo Escogimiento Público Local-, no se posee una autonomía porque se subordina las administraciones locales a las decisiones que se instauran de otras instancias frente a la ejecución de políticas y recursos.

Así, la incapacidad de las administraciones locales y departamentales para determinar y dirigir las políticas encaminadas a satisfacer necesidades de su población, -a pesar de que en

algunos casos hayan sido el resultado de una selección de preferencias reveladas por la misma ciudadanía mediante un proceso político de elección y participación-, puede ocasionar serios inconvenientes para la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos locales, porque éstos si bien tienen unas funciones claramente establecidas no poseen herramientas para llevarlas a cabo, además no cuentan con la suficiente autonomía para solucionar determinados problemas que se presentan. Esto es, se generan falsas expectativas de solución a la hora de la identificación de las situaciones deficitarias, lo que puede traer como consecuencia serias implicaciones políticas. A saber, rechazo y poca credibilidad hacia el sistema político, manifestándose inclusive con una considerable ingobernabilidad caracterizada, entre otras, por altos niveles de abstención electoral y significativos rechazos por parte de la población hacia las instituciones y la administración.

Por tanto, para entender la tensión que se genera entre los dos modelos expuestos y su relación con la autonomía debe tenerse presente que ésta última no solo depende de la capacidad de ingresos sino también, por la libre decisión de buscar mejores posicionamientos del territorio frente a las exigencias que traen los procesos de apertura externa (con la globalización) y de apertura interna (con la descentralización).

2) Frente a la pregunta que se planteó al iniciar el presente trabajo: ¿La conformación de estructuras regionales, presentadas mediante mecanismos de cooperación, solucionan las tensiones generadas entre los procesos de descentralización y re centralización en Colombia? se puede afirmar que el proceso emprendido por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta y sus ciudades capitales, hace parte de la necesidad de encontrar mejores formas para el desarrollo que respondan a las nuevas y exigentes demandas locales producto del proceso de globalización. Es decir, para el caso de Región Central es evidente que la necesidad de la cooperación intergubernamental ha fomentado la conformación de la RAPE, y es allí donde se ha

consolidado el proceso de planeación de este territorio. Esto a pesar, que la Constitución de 1991 concibió las Regiones como la suma de 2 o más departamentos.

En este orden de ideas, el alcance de la autonomía de los entes territoriales y departamentales en la conformación de regiones depende significativamente de que estos no esperen únicamente las transferencias que haga la nación, sino que se trata de la búsqueda de solidaridades y objetivos comunes entre diversos gobiernos para optimizar la planeación del territorio y la sumatoria de recursos para aumentar la autonomía territorial. En la medida en que los territorios conformen regiones con objetivos comunes y unan parte de sus prepuestos para sacarlos adelante se consolidará una opción para superar tensiones con el gobierno nacional.

De consolidarse mejores posicionamientos de los entes territoriales y departamentales, frente a la tensión de los modelos, se podría pensar en un alentador escenario posible, puesto que al garantizar estrategias de cooperación se estaría promoviendo el desarrollo territorial y la búsqueda de una mayor gobernabilidad que represente un significativo respaldo de la población con las administraciones locales, además de recuperar, por iniciativa propia, la tan discutida autonomía local. Esto a través de la felexibilización que daría la RAPE central a las directrices dadas por el gobierno central.

Es decir, debido a las circunstancias actuales en donde las entidades territoriales deben afrontar tensiones, entre los procesos de apertura, se hace ineludible que la recuperación de la autonomía sea un proceso de iniciativa local no impuesta por ningún agente externo, lo que significa, que la responsabilidad de responder a las necesidades de la población es en gran parte de las administraciones más cercanas al ciudadano. Son estas los principales actores en el proceso descentralizador por lo que en ellas recae la imperiosa necesidad de recuperar por vía propia, no sólo su capacidad de autogobierno, sino también buenas formas para legitimarse.

3) En Colombia los legisladores están en deuda con la regionalización, porque al parecer son los hechos los que demuestran cada vez más la necesidad de abrirle espacio al tema regional dentro de la agenda legislativa.

A pesar de que se ha escrito mucho sobre regionalización, descentralización y autonomía local, el tema no es obsoleto pues son cada vez más exigentes las demandas de la población, y cada vez más notorias las transformaciones de los “contextos económicos “cerrados” en abiertos, por efecto de la revolución científica y tecnológica sobre los conceptos de espacio y tiempo” (Saavedra, 2001. p. 213) No obstante, y en detrimento de una concepción de región en Colombia, no se ha presentado una apropiación en el tema, los legisladores colombianos no se han hecho conscientes que para poder competir en el mundo globalizado y lograr un mejor desarrollo local, se necesita ineludiblemente de estructuras decisionales menos centralizadas, es decir, se trata de aliviar tensiones entre el gobierno y los entes territoriales.

En general, el estudio del caso de la llamada Región Central, nos permite observar a esta como una posible alternativa a los problemas de autonomía generados por la tensión de los modelos de Principal Agente y Escogimiento Público Local, traducida en un contexto de “crisis de la descentralización”, con lo que se podría hacer frente a las nuevas demandas sociales generadas por los procesos de globalización, así como probablemente generar unos beneficios políticos traducidos en una mayor gobernabilidad de los entes territoriales. Sin embargo, queda pendiente, realizar un estudio a propósito de los ejercicios de planeación que se hagan a futuro con la Región Central o la Región Caribe, esta última creada y aprobada en el congreso de la república en la presente legislatura, pues aún no se tiene la suficiente información como para reconocer el impacto de estos ejercicios de planeación en los territorios.

El presente trabajo aporta algunas bases para pensar en procesos que redistribuyan de mejor manera el poder dentro del territorio colombiano, y en la medida que los objetivos del documento sean interiorizados se logrará reconocer la importancia y la pertinencia que tiene abordar con seriedad el asunto regional en el país para buscar, no sólo el bienestar de la población, sino también la legitimidad de un sistema político que cada vez más se ve envuelto en escándalos de corrupción y de la poca capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad.

Finalmente, los contratos Plan que se enmarcan en las leyes 1450 y 1454 de 2011 y que no fueron abordados en el presente trabajo, constituyen también al igual que las RAPE, una oportunidad para profundizar en las posibles alternativas que tiene el territorio en el marco de la crisis de la descentralización pues estas son también esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo. Razón por la cual se invita a los lectores de este trabajo y a quienes el tema local les resulte de interés académico a que profundicen en esta figura para aportar otras miradas de las gestiones intergubernamentales que puedan llegar a realizar los municipios y departamentos en la búsqueda de mejores respuestas para la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Abal-Medina, J. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *CLAD Reforma y Democracia*. pp.44.
- Banguero, H. (2004). *Teoría y Práctica de la Gestión Municipal*. Universidad del Valle. Santiago de Cali.
- Becker, A., Castro, S. y Cárdenas, M. (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. GTZ, FESCOL: Bogotá.
- Becker, A., Chica, C. y Cárdenas, M. (2003). *Ordenamiento territorial*. GTZ, FESCOL: Bogotá.
- Boisier, S. (2001). Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador. En: *Revista Territorios*. (5). ISSN 0123-8418 Cider. Universidad de los Andes: Bogotá.
- Boisier, S. (sf). Regiones Pivotales y Regiones Virtuales: Posmodernismo territorial y Globalización. En: *FORO*.
- Borja, J. (1998). *Local y Global: la gestión de ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *CLAD Reforma y Democracia*. (43), 1-22.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Ed. Ariel: Bogotá, Colombia.
- Cingolani, M. (2005). *Relaciones Intergubernamentales descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago Chile.
- DAPD. (2005). *Región central de Colombia*. Universidad Nacional: Bogotá.
- DNP. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal*. DNP, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ, FONADE. Bogotá, Colombia.
- Espinosa, M. A. (1997). *Región: De la Teoría a la Construcción Social*. Atlas Editorial: Ibagué.
- Fals-Borda, O. (1996). *Región e Historia Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Tercer Mundo Editores. IEPRI Universidad Nacional.

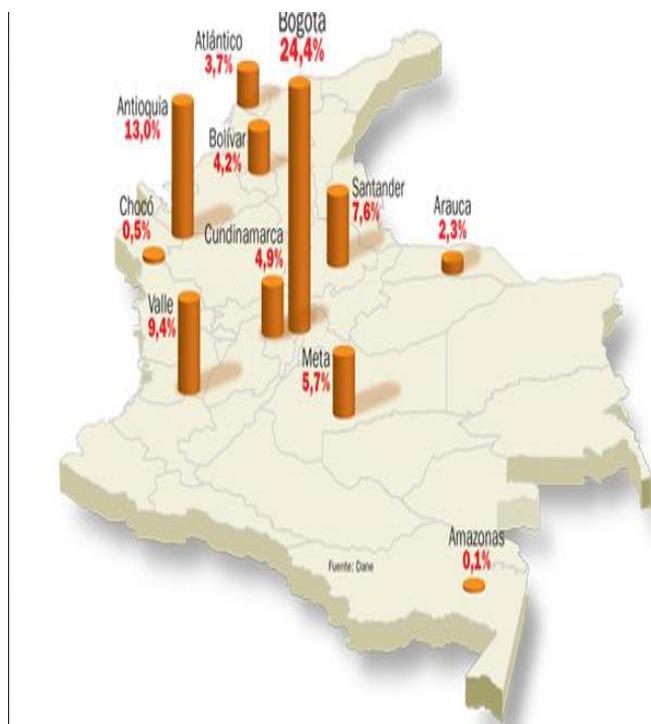
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Santiago de Chile.
- Franky, P. (2000). *Descentralización Andina*. Universidad Javeriana: Bogotá.
- Garreton, M. (1998). Redefinición de Gobernabilidad y Cambio Político. En: *Gobernabilidad, Descentralización y Concertación en los Gobiernos Locales*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. UIM. Cuadernos España.
- Gómez, R. y Pérez, J.A. (2001). *Finanzas Municipales, Democratización y combate a la pobreza*. Eschborn.
- IUÉD (2002). *El futuro de la descentralización: Experiencia de quince años y perspectivas*. IUÉD, PARCOMUN. Ginebra, Suiza.
- Jolly, J. F. (2004). *Regir los territorios o gobernar los territorios: La política pública de descentralización en Colombia entre 1982 a 2002*. Tesis de Doctorado. Universidad De Paris II La Sorbonne Nouvelle – Instituto de Altos estudios de América Latina- Iheal Ecole Doctorale.
- Laute, U. (2000). *Desarrollo local y regional Descentralización y Globalización*. Bogotá.
- Lipez, S. (2006). *La crisis de la Descentralización en Colombia: Una amenaza para la Gobernabilidad Local. Estudio de caso en el municipio de Granada Cundinamarca*. En: Coloquio de profesores de la facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales. Bogotá, Colombia.
- Leyva, S. (2011). *Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: El análisis intergubernamental desde una lectura institucional*. Universidad EAFIT: Cali.
- Monteoliva, A. (2005). *La Ciudad Región: Modelo Posible de Intergobernabilidad Subnacional*. Ponencia presentada el 23 de Septiembre en el III Seminario Internacional de Ordenamiento territorial organizado por el Instituto de Cartografía Y Ordenamiento Territorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Ospina, J. Ariza, J. y Zarama, F. (2004). *Herramientas para la Gestión Municipal*. GTZ, FCM. Bogotá, Colombia.
- Saavedra, R., Castro, L. Restrepo, O. y Rojas, A. (2001). *Planificación del desarrollo*. Universidad Jorge Tadeo Lozano: Bogotá.

- Trujillo, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Unión Iberoamericana De Municipalistas - UIM (1998). *Gobernabilidad, Descentralización y Concertación en los Gobiernos Locales*. Cuadernos España.
- Uribe, F. (1998). Hacia un Enfoque conceptual del Desarrollo Regional como problema de Planificación en América Latina. En: *Región: Punto de Fuga. Encuentros y desencuentros*. CIDER de la Universidad de los Andes. Bogotá
- Velásquez, F. (2000). La agenda de la descentralización en Colombia. En *Revista FORO*, (38).
- Velásquez, F. (2004). La descentralización en Colombia: ¿Un sueño imposible? En *Revista FORO*, (50).

Anexo A. Caracterización Región Central

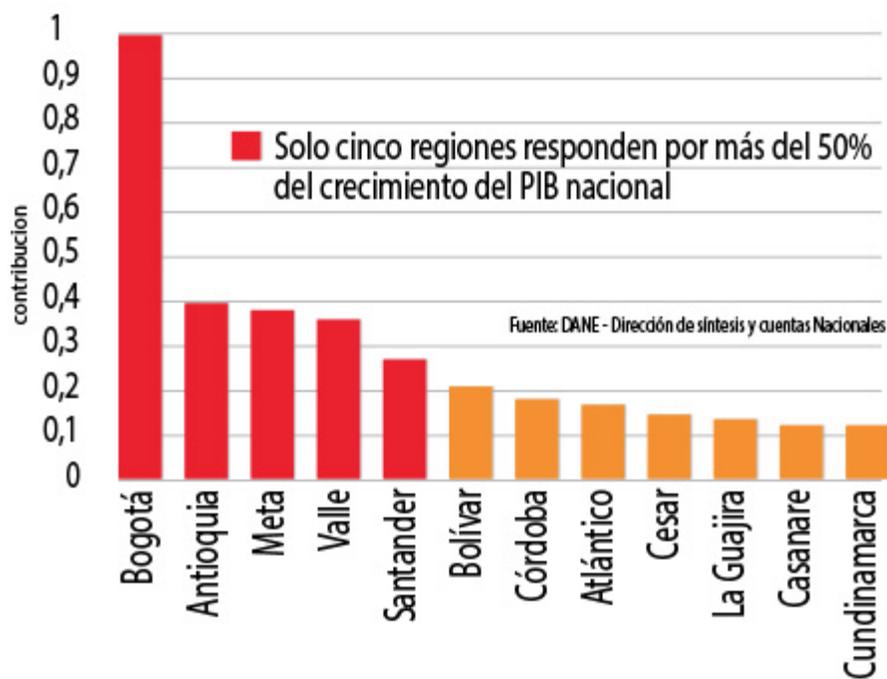


Fuente: Universidad Nacional de Colombia. SDP 2009

Anexo B.

Fuente: <http://www.semana.com/economia/articulo/crecimiento-economico-departamentos/361568->

Anexo C. PIB Región Central de Colombia



Anexo D. Entrevistas.

ENTREVISTA 1

DOCTORA MARCELA JARAMILLO

Directora Departamento de Gestión Municipal, Federación Colombiana de Municipios

Jonathan Forero: ¿Considera usted las tensiones que presenta el gobierno central y las entidades territoriales pueden ser superadas con la conformación de regiones, puesto que estas se constituyen en un nivel intermedio?

Dra. Marcela Jaramillo: Yo creo que ha eso tiene que apuntar, a futuro el país, en una nueva estructura de ordenamiento territorial donde se mire, todo un tema de territorio un tema administrativo. Yo creo que estos esquemas de asociatividad y de conformación de regiones, y que sean además con sus entes autónomos, porque el hecho que se conformen como región no quiere decir que pierdan su autonomía, sino que se van a unir para optimizar recursos, recursos económicos, recursos humanos, recursos sociales, van a garantizar que se puedan utilizarlas mejor las infraestructuras, inclusive que tienen cada una de esas regiones, yo creo que eso aporta y ayudaría mucho en todo un tema, de descentralización en el país.

J.F. Ósea que en ese sentido podríamos hablar que la conformación de la región central, que se conformó el año pasado, puede construir efectivamente a un mejor desarrollo de los municipios de esa región?

M.J. Yo creo que independiente de si es la región central, o la región del sur, o la región de occidente. Yo creo que desde hace muchos años están hablando de eso en el país. Y eso es importante que se siga hablando que se sigan dando esas muestras de voluntades políticas, porque

esos son temas de una absoluta voluntad política por parte de los mandatarios seccionales, tanto en el plano local como en el plano regional.

J.F. Perfecto.... Finalmente, ¿Cree usted en la viabilidad de la conformación de regiones en Colombia para buscar un mejor desarrollo y calidad de vida en la población?

M.J. Yo creo que a través del tema de la asociatividad en el país, de todas las entidades territoriales, se puede garantizar que algunos municipios, que inclusive en estos momentos no están siendo viales, puedan ser viales, y se construya desde ahí el país y se pueda apuntar a una mayor y mejor gobernabilidad.

J.F. Tengo entendido que la federación ha experimentado un fenómeno que se a denominado asociaciones de municipios, de alguna manera eso se puede comparar con la conformación de la región central en Colombia.

M.J. Cuando yo hablo de asociatividad inclusive, en términos mucho más... digamos generales o macros, pues uno puede empezar por hablar de las regiones, pero también puede hablarse de áreas metropolitanas, uno también podría hablar de asociaciones de municipios, y digamos que todo ese conjunto de cosas de diversas maneras o de diversos instrumentos garantiza una gobernabilidad en el plano territorial, entonces es independiente si sea una región si sea de tal manera o sea otra. Lo importante es entender que juntos se puedan hacer más y mejores cosas.

J.F. Para terminar esa asociatividad de la que usted nos habla, se puede entender como una manera de enfrentar los intereses que el gobierno central tiene para disminuir cada vez más la autonomía de los entes territoriales

M.J. A ver, yo no diría que el nivel central quiere disminuir la capacidad o la autonomía, lo que pasa es que ellos han dado autonomía, por un lado, pero por el otro lado digamos, que lo frenan con el tema de los recursos económicos. Obvio que, si usted se asocia, si usted optimiza esos recursos de los cuales yo hablaba antes, pues eso va a garantizar que usted tenga un mejor desempeño un mejor funcionamiento a va a tener mayor autonomía.

ENTREVISTA 2

DOCTOR JUAN ARIZA.

ASESOR DE LA GTZ (Programa de Apoyo a la descentralización y el desarrollo Local para la Paz)

Jonathan Forero: ¿Considera usted que las tensiones que se presentan entre gobierno Central y entidades territoriales pueden ser superadas con la conformación de regiones, puesto que estas se constituyen en un nivel intermedio? ¿Por qué?

Juan Ariza: Desde mi perspectiva, yo no creo que haya una crisis de la descentralización, hay enfrentamiento, hay tensiones normales entre los diferentes niveles. La nación que no quiere ceder su poder, y las regiones, los departamentos y los municipios, que no han podido consolidar estrategias para arrancar ese poder que les corresponde y esa autonomía a la que tiene derecho por definición constitucional. Entonces, por supuesto, que intentar armar una región desde los conceptos que nos dio la misma constitución, la comprensión como entidad territorial de la región, podría fortalecer el proceso de la descentralización, fortalecer la autonomía y sería un paso para mejorar la calidad en la prestación de los servicios a la comunidad.

JJ.: En ese sentido, considera usted que la región Central se constituye en una alternativa para superar las trabas que encuentra la autonomía ya concedida?

J.A: Es un intento, de armar región, sin embargo, hay una serie de limitantes culturales que impiden que la región central se consolide como tal. No es posible juntar TOLIMA y Santander, o Huila con Cundinamarca o con Boyacá, las culturas son muy diferentes, las necesidades muy diferentes y las condiciones actuales son muy diferentes.

Recordemos un poco el movimiento que se da hace 5 años cuando se declara la constituyente del sur del país, 5 departamentos (Putumayo, Cauca, Nariño, valle, TOLIMA y Huila). Estos departamentos declaran un procedimiento de región, un mecanismo para consolidar una región, y negociar a partir de ese concepto de región las cuestiones con la nación, para fortalecerse ellos mismo en esos presos y evitar la tanta injerencia del gobierno Nacional en su territorio. Además, con otros objetivos concretos como, reducir el impacto de las fumigaciones en su zona.

Desafortunadamente los intereses políticos que había al interior de cada uno de los departamentos cambio cuando se cambiaron los gobernadores, y esto llevo a que el proceso sur desapareciera. Creo que un nuevo proceso como el que se está proponiendo de la Región Central, tiene las mismas características, un departamento como Cundinamarca que se considera el ombligo del mundo, sin interés de negociar con nadie, en un proceso apartado de los demás departamentos, incluso sin voluntad de negociar con Bogotá mismo que es su capital. Entonces creo que si Cundinamarca fuera el centro o el de la región central no está en condiciones de ser el articulador realmente. Nos queda TOLIMA y Boyacá para saber si pueden ejercer el liderazgo, pero considero que, bajo la coyuntura actual, que se presenta básicamente por la preparación de las elecciones nacionales para el congreso y la presidencia de la república, va a dispersar los interés.

J.F En ese sentido, cuál cree usted debe ser el rol de Bogotá, quien fue el que impulso el modelo ciudad región con Condenara, en el proceso de conformación de la región Central?

J.A Ciudad Región, Bogotá Cundinamarca viene desempeñándose a pesar de Cundinamarca, mejor dicho, se logra consolidar porque hay unos intereses muy grandes de Bogotá de articular a los 19 o 20 municipios que la rodean, entonces desde la perspectiva de Bogotá el interés, hay objetivos concretos, recursos concretos, hay proyectos específicos y hay una interdependencia de Bogotá con los municipios y de los municipios con Bogotá, y eso lleva sea concreto el interés. Sin embargo, Bogotá necesita también de otras áreas, ya no solo bajo el esquema de área metropolitana, si no ampliarse a otras regiones como el TOLIMA por ejemplo, para la provisión de alimentos, o como Boyacá por sus salidas y sus relaciones estratégicas. Desafortunadamente, como lo decía ahora, la coyuntura política impide que haya un acercamiento de esos actores nuevos regionales, porque de todas maneras Bogotá seguirá siendo el centro, y cualquier perspectiva de alianza que se presente entre las regiones o entre las gobernaciones y Bogotá, va a ser vista como

una relación gobernante gobernado, va a ser como una dependencia de esa región frete a Bogotá que es la perspectiva desde la cual se de cualquier proceso como...

JF: Ósea, que, si bien la región podría contribuir para superar de alguna manera la tensión entre el gobierno central y las entidades territoriales, se estaría hablando con Bogotá, nuevamente por una pugna hacia el centralismo no con el gobierno central sino con la capital?

J.A: Se cambia de patrón, lo que hay básicamente es un cambio de patrón, pero además la coyuntura política hace que no haya interés de apoyar una relación gobierno central región, donde este incluido Bogotá, porque eso es fortalecer políticamente al contrario, entonces la perspectiva actual es que el gobierno central no va apoyar un proceso de regionalización donde este jugando Bogotá, podría apoyar un proceso regional sin que medie una ciudad grande, donde el gobierno no sienta que tiene competencia.

J.F: Dejando de lado el juego político entre cada uno de los actores. ¿Cree usted en la viabilidad de la conformación de regiones en Colombia para buscar un mejor desarrollo y calidad de vida en la población?

J.A La descentralización es un medio para cumplir los objetivos del Estado para cumplir la razón social del Estado, para que el Estado pueda prestar todos los servicios y todos los bienes que le competen, desafortunadamente en Colombia confundimos descentralización con territorialización y con municipalización o con departamentalización, nosotros llegamos a la municipalización y ahí nos quedamos no logramos que los municipios se asociaran, no hemos logrado que los departamentos se asocien para conformar región, tarde o temprano tendrán que darse soluciones regionales o asociaciones de departamentos o asociaciones de municipios tienen que darse porque ya se demostró que la estructura territorial actual no aguanta con los costos de operación de los bienes y servicios a cargo del Estado y la sociedad cada día está siendo mucho más exigente, esto hace que por presiones de la misma comunidad se tenga que dar ese tipo de relaciones, en este momento los límites a esas relaciones son presupuestarios y un poco jurídicos desde la misma perspectiva jurídica de que un gobernante no puede invertir en el territorio ajeno, el alcalde de Bogotá no puede invertir más allá del río Bogotá, porque entonces estaría cometiendo una

desviación de recursos, un peculado por destinación oficial. Esto es, un absurdo jurídico, que tiene que superarse en un momento dado, porque si Bogotá necesita la relación con Funza o con Mosquera, con Soacha, tendrá que invertir hacia ya y vemos... estamos viendo una salida como Transmilenio por ejemplo. Transmilenio es un proyecto en el cual se empezaron a romper los paradigmas de inversión, porque ya se tuvo que hacer un proceso de integración presupuestaria donde todos ponen para dar la solución, entonces, creo que la conformación de regiones y la conformación de provincias va a ser una realidad de Colombia una realidad próxima, como salida para poder cumplir para poder cumplir la función del Estado y prestar los bienes y servicios que tiene a su cargo.

JF: Parece ser que la tendencia, por el fenómeno de la globalización es que los gobiernos centrales tienen que ceder de cierta manera soberanía fuera de sus fronteras, con la conformación de bloques regionales supranacionales, y pareciese ser también que los gobierno estas obligados a ceder de alguna manera poder hacia el interior. Lo que quiero decir es que se está volviendo necesario la conformación de regiones tanto para dentro como para fuera, En ese sentido la región central podría contribuir a la mejor interpretación a las necesidades que demanda no solo la población del fenómeno mismo de la globalización?

JA: Si pero... no como una sesión del Estado Nacional hacia las regiones, creo que va ser una realidad de mercado es una conquista de mercado que se va a lograr a partir de los procesos de integración a partir de las relaciones comerciales y la interdependencia regional. Si Colombia aspira a exportar ganado, diferentes especias que tendrán que salir por Bogotá entonces, va a existir seguramente una alianza entre Bogotá y los llanos orientales o la región del Magdalena Medio, para poder obtener las condiciones adecuadas interregionales o regionales que permitan el flujo de los productos para atender los compromisos del mercado.

JF: Se pueda hablar de una viabilidad de la región, entonces?

J.A. Sí, las regiones son viables jurídicamente, son viables políticamente, pero existen algunas barreras, como por ejemplo el hecho de que aún no tengamos una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que es la que le da cuerpo a estas regiones, ese es un obstáculo que se puede superar

por que usted puede conformar una región Ad hoc es decir, hacer todas las condiciones de establecimiento de una región en la práctica se van desarrollando todas las relaciones y al final cuando exista una LOOT se formaliza.

ENTREVISTA 3

ENTREVISTA “RAPE (región administrativa y planificación especial)”

ENTREVISTADOR: JONATHAN FORERO MORA

ENTREVISTADO 1: PROFESOR DAVID SOTO U. EXTERNADO

ENTREVISTADO 2: SANDRA CASTRO FM

ENTREVISTADO 3: MANUEL CALDERÓN ALCALDE LOCAL CANDELARIA

ENTREVISTADO 1: Principalmente desarrollando en Colombia la figura de los contratos plan, y pues me ha correspondido también incursionar mucho en estos temas y principalmente en este gobierno de los que me han llamado en varias ocasiones para asesorarlo.

ENTREVISTADO 2: Bueno, Sandra Castro de la federación Colombiana de municipios. Llevo los últimos 10 años en la federación, también egresada de la facultad, la perspectiva es digamos totalmente municipal, y lo que conozco tampoco no es tanto de la experiencia de RAPE en específico, pero si desde la federación hemos trabajado mucho los temas de tensión nación-territorio, lo que tiene que ver con modificaciones y ejecuciones, problemas o ventajas del sistema general de participaciones y otras fuentes de financiación, de pronto con las oportunidades de aportar lo que estás buscando.

ENTREVISTADOR: muchas gracias, me alegra mucho porque yo hice mi pasantía en la federación hace 11 años, estaba marcela como directora.

ENTREVISTADO 2: si, un poquito antes de que yo llegara, marcela todavía está como directora.

ENTREVISTADO 3: y bueno Manuel Calderón muchas gracias por venir, yo soy el tutor asignado por la coordinación del programa para esta investigación, entonces mil gracias por estar acá, porque los insumos que ustedes nos den serán muy útiles para avanzar con Jonatán en la conclusión de este proyecto de investigación, en el cual se va a tratar de políticas públicas, y es una tesis de grado que nos pusimos este grupo focal como una oportunidad para indagar sobre algunos

contenidos, algunas reflexiones individuales frente al tema y poder extraer algunos conocimientos y conclusiones para el documento final.

ENTREVISTADO 1: pues debilidades de la RAPE, pues yo creo que la constitución del 91 a nosotros nos puso a hacer una tarea, digamos de gran envergadura, y abocada a muchos problemas, porque la constitución del 91 nos llamó a crear regiones a partir de la unión de 2 o más departamentos, y la palabra región de una manera un poco ligera se utilizó para precisamente constituir o unir de manera política 2 o más departamentos, esto visto desde la perspectiva de lo que puede ser una región en sí mismo, y en lo que pueden ser territorios a partir de los cuales pueda haber motores de desarrollo y en los que se pueda identificar desde lo económico, ecológico, cultural, etc. Nos ponen como en dos universos, por un lado el universo en el que la constitución los llama a cumplir, creando una figura en la mitad, que se llama la RAPE para poder después constituirse como una región político-administrativa, eso es un tema político, y esos son temas que se arreglan políticamente. Y por otro lado la región ideal, que es la que parte del principio que tienen que haber territorios complementarios a partir de los cuales pueda uno encontrar el desarrollo, entonces yo veo ahí dos universos distintos en el tema de la región. Y pues sencillamente la RAPE lo que hace es aceptar el primer paso, para conformar esas regiones que la constitución invoca, y pues por supuesto cuando usted quiere unirse en departamentos a partir de un concepto de región, pues eso le da más que la constitución de regiones, lo que le da es una cooperación interdepartamental, de hecho en muchas ocasiones esa ha sido como la consigna. Y hoy esa RAPE, pues se ha querido desarrollar desde varias perspectivas, pero no pensando en esa región del desarrollo, sino pensando en un tema de cooperación, entre departamentos, que tal vez es una virtud que tiene, entonces yo diría el primer problema, es esa encrucijada en que nos mete la constitución, para crear o conformar regiones desde una perspectiva política, creyendo que eso además contribuye a territorios que puedan desarrollarse, pero por otro lado, pues hay un tema virtuoso que diría yo, está representado en las iniciativas que la RAPE ha tomado para hacer un programa de cooperación que no son de constitución de región, ni mucho menos, sino son programas de cooperación entre departamentos. Poder unir los páramos del Cocuy, con los páramos del Tolima, y poder hacer políticas para desarrollar por ejemplo las nieves perpetuas del uno y del otro, es un problema de manipulación, pero hoy nos estaba creando el ejemplo. Y la mayoría de los programas que hoy están constituidos en ese sentido, son programas de cooperación entre

departamentos, que eso me parece que está bien, pero nos confunde mucho cuando queremos sacar realmente adelante eso que se llama región.

ENTREVISTADO 2: bueno, lo que nosotros hemos visto, mas como de la figura general de regiones, e incluso de las figuras que estaban contenidas en la Lot es un problema de practicidad o varios problemas de practicidad para ponerlos en marcha, la primera es que, pues para nosotros no avanza tanto como el país soñado al que podía arreglar muy bien los problemas que había dejado la constitución, lo que termino fue creando cosas que ya estaban permitidas, y sin ninguna distinción de para qué son, cuando uno hace paralelo de las figuras en las que están en la lot, casi todas tienen las mismas funciones o los mismos propósitos y además las mismas restricciones, entonces cada vez que nosotros nos sentamos a hablar con los alcaldes, de constituir figuras asociativas, y trabajar asociadamente y ese tipo de cosas, se estrella uno con los mismos problemas, entonces primero es que se pongan entre ellos de acuerdo y es un tema político, el segundo es un poco la perspectiva de ellos de no solo como se sostiene la figura financieramente sino para que sirve, entonces un poco el discurso de los gobiernos nacionales es hacer proyectos nacionales, constituya figuras asociativas que eso es algo que se supone se privilegia, desde la financiación no solo de regalías, sino de otros fondos de cofinanciación nacionales, y para ellos es más una forma de bajar recursos que un tema de constituir digamos como una entidad, una región globalmente entendida, y aunque bajar recursos puede ser un incentivo importante, aunque en la práctica no es tan fácil, lo cierto es que termina dependiendo de la voluntad política de ellos, entonces termina dependiendo por lo menos con los alcances que nosotros hemos trabajado, que son cercanos a Bogotá, aunque las dinámicas económicas, sociales terminan forzando el trabajo conjunto, uno dice pues digamos evidentemente esto tendría una mejor solución si se trabaja conjuntamente, todavía hay dependiendo un poco de la corriente política de donde vengan resistencias a trabajar conjuntamente, el alcalde del periodo pasado de chía, ahora alcalde reacio a trabajar con Bogotá, y era un tema de no dejarse absorber por la ciudad, pero habían políticos que independientemente de su ubicación decidían trabajar conjuntamente, entonces digamos que uno termina viendo el mismo problema de siempre, un problema político pero además un problema de financiación, porque la lot no nos permite tener recursos de financiamiento, distinto a los aportes de los municipios, los municipios no tienen plata para dar aportes propios, los de alrededor de Bogotá tienen mayores capacidades que en otros lugares del país, y finalmente termina cobrando sentido solo si logran bajar recursos de arriba, cosa que tan poco es solo por constituir la región, eso tiene

otros ingredientes asociados. Entonces creo que eso ha dificultado por lo menos en el país en general, que se avance como en adoptar figuras asociativas como las que quedaron consignadas en la lot, de una forma más dinámica, o como el gobierno nacional hubiera querido hace algunos años.

ENTREVISTADOR: bueno ok, profesor usted en su primera intervención nos decía digamos que eso depende más de una cooperación interdepartamental lo que supone digamos una voluntad política inicial para armar una región. Se supone que desde el 2005 se había conformado la región central a través de un pacto de voluntades entre estos departamentos, ¿cómo considero usted el cambio esta perspectiva regional con la implementación de la ley 1454 de 2011?

ENTREVISTADO 1: no, yo no creo que haya cambiado sino que la 1454 lo que hace es digamos crear el espacio, la plataforma jurídica para la creación de esa región que ya se venía pensando, pero como le decía anteriormente, que entendemos por región, yo por región y en general en el mundo, por región se entiende aquellos territorios que tienen fórmulas de desarrollo común, son territorios pertinentes sobre los cuales uno puede llevar a cabo un desarrollo a partir de esa homogeneidad que ofrecen, homogeneidad en qué sentido, en lo cultural, en lo geográfico, en lo económico, y en lo ambiental, para decir algunos aspectos, no obstante cuando usted convoca a unir varios departamentos, usted no está digamos pensando ya en la conformación de una región bajo esa perspectiva sino lo que está pensando es en una región política, una región política en donde se juntan los 6 gobernadores y crean una serie de programas para el desarrollo de determinados aspectos, pero no para la constitución de una región, que es diferente, si me hago entender, son dos universos. De hecho en Francia cuando constituyeron las regiones, las hicieron a partir de los departamentos, y fue como se cumplió aquí, pero al interior de esos departamentos, entre dos o más departamentos, porque esa figura es tomada de Francia, lo que hicieron fue crear sub regiones, o territorios por medio de los cuales podían hacer digamos alianzas territoriales que se podían construir a través de las cuencas o de los macizos, aquí no, aquí lo que se ha hecho es un programa de cooperación en donde se han juntado 6 departamentos, entonces programa para recuperar por ejemplo los temas de los nevados, que ese es un programa en particular, entonces que es lo que hay, hay intercambio de información entre los departamentos, hay un programa conformado por una serie de investigadores para que investiguen entre uno y otro, pero perfectamente esa cooperación la podría hacer Colombia con los Alpes, la zona andina, hay no estamos hablando de la conformación de regiones, y hay no estamos pensando de pronto en lo que pueda estar detrás del espíritu de la 1454, que precisamente es la asociatividad a partir de que

ponemos y bajo qué perspectivas podemos desarrollar un territorio, no en la región del desarrollo sino en la región política, pues que es respetable, pero a mi manera de ver nos crea una gran confusión porque estamos pensando en esa otra región.

ENTREVISTADOR: si digamos que de hecho la misma definición de RAPE (región administrativa y planificación especial) da para pensar...

ENTREVISTADO 1: Es que perdone, cuando usted introduce la palabra planificación, usted no puede estar pensando que la planificación la hace aquí en Boyacá, en el último rincón en cuitiva, y por allá en el último rincón del llano, usted no está planificando nada, usted lo que esta es planificando una organización en donde usted está constituyendo un escenario para que varios gobernadores tengan intereses comunes, y desarrollar proyectos comunes, pero no de territorio, son proyectos de cooperación, yo la veo más como una institución de cooperación, eso se lo he dicho muchas veces al director de esa cosa Carlos Córdoba.

ENTREVISTADOR: ok, pero entonces, desde esa perspectiva, entendiendo que efectivamente hay una tensión entre lo nacional y lo local, es posible que esas conformaciones por voluntades, por intereses comunes logren generar una mayor capacidad de negociación frente al gobierno nacional, ¿es posible que a través de la creación de proyectos, de común acuerdo logremos avanzar en el fortalecimiento de lo local?

ENTREVISTADO 1: pues yo estoy de acuerdo muy de acuerdo con la doctora Castro, yo creo que la Lot es como la reina de Antioquia, dijo de todo, aquí todos con todos, yo siempre la he definido como eso, sin tener muy claro sobre como asociarse y no sentó unas bases muy explícitas con respecto a cómo hago yo como estado para propiciar la asociación entre entidades territoriales porque ese es el papel determinante del estado, cual es la zanahoria que pone el estado, que muchas veces se constituye en que muchos de los fondos y muchos de los recursos que el estado tiene pues los debería poner a servicio de la asociatividad, yo quiero que se asocien, entonces en lugar de hablar negociando individualmente con cada entidad territorial, lo uno y lo otro yo quiero desarrollar un territorio X, y a partir de ahí yo como estado pongo como nivel central ahora que van a hacer las entidades territoriales, parece que esa ha debido ser la formula, aquí termino siendo pues por un menjurje de todo vale, de hecho hablan de asociarse entre áreas metropolitanas, yo no he podido entender eso, entre distritos, imagínense uno asociarse entre distritos (Buenaventura – Bogotá), ¿Qué es esto?, ¿de qué estamos hablando ahí?, ahí de lo que se habla es de cooperación, de que de pronto Bogotá hace un pacto con Buenaventura para el tema de los desplazados, pero

eso no tiene nada que ver con constitución de región, ahí no estamos hablando de planificar absolutamente nada, y asociando municipios para poder hacer un programa de planificación común.

ENTREVISTADO 2: pues nosotros que hemos visto, al mismo tiempo que se fue motivando el tema de las figuras de la lot, también se empezó a impulsar el tema de los contratos brant, que siempre hicimos la advertencia de que como estaba previsto en ese momento en el plan nacional de desarrollo, parecía más bien un programa de cofinanciación organizado, que digamos una planeación de un territorio, y creo que eso ha terminado siendo y el mayor problema de las figuras asociativas es que terminan también concentradas en como ejecutar proyectos, porque además de la ejecución de proyectos es de donde obtienen el sostenimiento permanente, entonces digamos las regiones no han funcionado tanto, yo creo que RAPE tiene una característica que por lo menos lo he visto y es que la dinámica que tiene depende de lo que plantee Bogotá y de cómo respondan los demás actores, pero además de las asociaciones con las que nosotros hemos trabajado, que nosotros les hacemos seguimiento juicioso, las más exitosas y que estoy pensando en una específicamente, la que es la de Ocaña, lo que ha logrado es tener varias actividades, productivas, sostenibles por no decir rentables, que es lo que le ha dado a la figura asociativa a esa asociación en particular, no solo la capacidad de sobrevivir por un tiempo bastante prolongado con respecto al resto de asociaciones, además de pasar el periodo político varias veces, porque ahí digamos uno logra sobrepasar este tema de la voluntad política, sino que además una figura que ha logrado mucho poder también político en la región, en norte de Santander, entonces para los alcaldes es súper importante estar al día con la asociación, porque la asociación les da participación en los proyectos, y la asociación ayuda a bajar recursos de la nación, pero porque, porque ellos hace unos 3 periodos de gobierno lograron constituir un proyecto en tema de cebollitas ocañeras, y otro en un tema de un ... no me acuerdo como es, pero son proyectos que dan plata a la asociación, y es a partir de ahí que ya han logrado sobrevivir, sostenerse, crecer, y generar como cierto posicionamiento ya en la región, entonces ha sido como una cosa completamente al revés, no partió de que se pusieran de acuerdo, en que tenían una visión, de ciertos años y que todos cogidos de la mano van hacia adelante, porque todos conjuntamente saben hacia donde van a ir, no, digamos que esa no fue la dinámica y ha sido una experiencia dinámica exitosa, pero lo que nosotros hemos intentado es por la vía de sentémonos, pongámonos de acuerdo, construyamos visiones colectivas, plantémosla a largo plazo, etc. Pero normalmente es difícil poner de acuerdo a varios municipios,

incluso si están sobre una cuenca o demás que uno dice que pues tienen esto en común, no están pensando cada uno cosas distintas, y aun si se logran poner de acuerdo con mucho trabajo y con mucho tiempo, lograr que eso llegue a consolidarse en un esfuerzo que luego pase los periodos de gobierno, pase un solo periodo de gobierno es supremamente difícil, digamos que hay muy pocas experiencias de eso.

ENTREVISTADOR: pero digamos que la asociación hace mucho seguimiento a la federación de municipios, como en Ocaña vemos que de pronto es posible como abonar esfuerzos, abonar recursos, tener mayor capacidad de negociación?

ENTREVISTADO 2: si, ellos tienen mayor capacidad de negociación, eso es verdad, ellos jalen recursos nacionales.

ENTREVISTADOR: ¿y eso podría pasar con la región central por ejemplo?.

ENTREVISTADO 1: pues no me cabe la menor duda que en la medida en que se unan 6 departamentos, y se constituyan como una fuerza política, que jalen sobre los mismos intereses, por supuesto, pues así funciona, mejor dicho ese es el concepto sobre el cual se han montado las regiones en Colombia, no es casual que la región del caribe, pues sea la que más jala recursos, porque así no se hallan constituido como región, en el momento en que vienen a negociar recursos a nivel nacional, pues se constituyen en el congreso y en otros escenarios como un bloque y por supuesto que jalen mucho más, ahora que eso se llame región, perdonen eso es otra cosa, eso es una alianza para poder hacerle frente al gobierno nacional y buscar mejores condiciones frente a otros que no se unen, igual sucede con los mismos municipios, pero son temas colaborativos, es decir aquí no estamos hablando de regiones, son colaborativos, las cebollitas de allá pues son colaborativas en la medida en que se une un par de municipios, ven que hay un buen negocio, que ese es el negocio que en algún momento puede jalonar una alianza y es a partir de allí que se ponen a trabajar juntos, pero eso es colaboración, eso es colaborativo, de hablar de región ahí, cero, ósea la región debería comenzar por entenderse como la formación de ordenamiento territorial conjuntos, hacer planes de desarrollo conjuntos, muy copiados o muy en concordancia con lo que se está haciendo a nivel departamental, así uno puede comenzar a entender la región, uno podría empezar a entender la región si usted empieza por ejemplo a hacer alianzas municipales, y el estado se encarga por ejemplo de ponerles una fiscalía propia, pues es decir la asociación de municipios en Francia no ha sido un tema voluntario, ha sido la manera en el que el estado ha forzado esa asociación en la medida en las que les dice un momentico, vamos a tomar entonces tal impuesto,

que hoy lo recaudan independientemente los municipios y lo vamos a poner como un impuesto común para que ustedes se unan, y ese es el impuesto que al final termina sirviendo como motor para jalonar el municipio, de resto no, de resto son actos de buena voluntad, además invocación de permanencia cuando no hay un negocio de por medio importante, si usted mira por ejemplo la asociación de municipios aquí en la parte de la región central, pues que es, sencillamente es la conveniencia que tienen en varios municipios para poderse asociar, poder compartir algunos servicios que tienen ya constituidos, y poder tener en el buen sentido de la palabra, poder contratar de una manera mucho más flexible y poder desarrollar programas conjuntos con mayor flexibilidad, punto, gracias.

ENTREVISTADOR: por ejemplo las necesidades de infraestructura vial que tiene Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, ¿no podrían ser como un primer foco de conformar a largo aliento, a largo plazo, una región?

ENTREVISTADO 1: si, por ejemplo en el contrato plan de Boyacá se hizo eso, sin hablar de la RAPE. Se constituyó una alianza de varios municipios, es un contrato plan muy exitoso, a mi manera de ver, porque se tomó el territorio departamental, y se dividió por corredores, como tenía que ser, y corredores geográficos bien marcados, bien delineados, y a partir de ahí se pensó en el desarrollo, entonces escogieron 6 corredores que son en el imaginario y en la realidad en Boyacá se tienen, entonces al interior de un departamento se pudieron constituir varios ejes de desarrollo, pensando unos en el turismo, pensando otros en la agricultura, pensando otros en diferentes vocaciones productivas, eso claro salió muy exitoso, pero por ejemplo al contrario el que contrato plan de Santander, fue un árbol de navidad, hay iba de todo, y era un acuerdo entre el gobierno nacional y unos señores políticos de Santander, que finalmente lo que querían era jalonar unos recursos mayores y poder cacareas 3 veces lo que ya habían cacareado individualmente, entonces metieron todo en una bolsa, Boyacá no, Boyacá fue mucho más juicioso en eso.

ENTREVISTADOR: retomando los principios de la descentralización, y los principios de concurrencia, con coordinación subsidiariedad, el tema de la autonomía local, el reconocimiento de las necesidades de su población, por parte de los entes territoriales, vemos que de acuerdo a la posición, que veo en la exposición de ustedes, es que efectivamente la región no contribuye a estimular estos principios, porque si nosotros nos asociamos, jalonamos de acuerdo a unas habilidades políticas, y de acuerdo a unas habilidades de negociación que tengan los entes territoriales y de acuerdo a la voluntad, pero entonces estos modelos no están propiciando

escenarios en donde efectivamente se apliquen los principios de coordinación, de subsidiariedad, de concurrencia, es decir oiga mire yo como región central tengo unas necesidades en mi municipio, yo como departamento de Boyacá tengo unos municipios que no tienen recursos para implementar determinada política, esto no está sirviendo para coordinar esfuerzos departamentales y nacionales para concurrir a esos municipios.

ENTREVISTADO 2: digamos que yo veo tu pregunta enfocada a cuál es la incidencia ya como en la ejecución de competencias como tal, que va ya como por ese lado, yo creo que en Colombia todavía hay mucho por trabajar para que nuestro sistema de competencias sea mucho más flexible y mucho más diferenciado, las regiones podrían ser una oportunidad, por ejemplo, una región en la que el gobierno diga aquí delego el catastro por ejemplo, que si se está pensando en algunas partes, pero creo que hasta el momento nos hemos quedado un poco más en formular proyectos, que en cambiar la forma como ejecutamos competencias, algo así, porque como por ejemplo, uno podría pensar una región en la que la educación se suministre de forma diferente, que sirva para que esa región diga, como que de acuerdo a las condiciones de acá bueno, no digamos con la educación el debate último que tuvimos hasta hace como 15 días hoy, es la alimentación escolar, que ha salido en todos los medios de comunicación, es como para que pensemos de forma distinta, en una región que es altamente dispersa, por ejemplo como la alimentación escolar o en una región que es densamente poblada, deberían ser dos modelos de desarrollo de la competencia distintos, porque tienen implicaciones logísticas distintas, de costos distintos, porque la cultura culinaria es distinta, todo ese tipo de cosas, pero el gobierno que está pensando en alimentación escolar, en recoger la plata, en poder contratar a más porque así lo dijo la ministra en la exposición ante el congreso, quieren contratar una minuta industrializada, que les salga bien barato, ella dice: “yo no entiendo porque las minutas valen distinto en diferentes regiones del país”, a ellas no le cabe en la cabeza, porque ella quiere una minuta estandarizada, industrializada que cueste lo mismo, porque para ella es imposible que un pan cueste diferente en una parte u otra del país.

ENTREVISTADO 1: pero lo más grave no es eso, lo más grave es que le están llevado bienestarina o digamos productos del centro de Colombia al pacifico colombiano en donde tienen el mar al lado y tienen el pescado, lo que es increíble.

ENTREVISTADO 2: es como decir me traen plátano podrido, me traen plátano semipicho porque no hay cadena de enfriamiento, y no hay refrigeración local, cuando acá se me pierde plátano, en un departamento me traen frijol importado de la china cuando es uno de los más grandes

productores de frijol en el país, o en el Huila a los niños les sirven suero costeño, esos muchachitos no se bajan eso ni a bate, y la ministra cree que la solución es tener una minuta estandarizada que le cueste lo mismo, que la puede hacer en Bogotá y que la puede mandar a otro país, no estamos pensando en cómo ejecutar competencias de manera distinta, no conozco tan en detalle como son las iniciativas regionales, pero yo creo que estamos un poco más concentrados en ejecutar recursos, por ejemplo en temas viales y este tipo de cosas, no recursos sino proyectos, que en tener una forma flexible y distinta de ejecutar competencias, es diferente como se presta el servicio de educación o el servicio de salud, o la alimentación escolar, dependiendo por ejemplo para nosotros de la densidad poblacional, esa es una, de la conectividad al sistema vial, como los factores que caracterizan las economías locales, la composición poblacional, nosotros en Colombia seguimos empeñados en que la principal prioridad de sgp y política es la educación, y que pasa con los municipios que ya tienen una proporción muy grande de población en tercera edad, los municipios ni tienen recursos para eso, ni tienen una política para eso, lo único que les llega es Colombia mayor, y nadie está pensando en políticas regionales diferentes, porque no hay una distribución diferencial en esas cosas, entonces, yo no veo que las figuras asociativas estén avanzando mucho en eso todavía, más sin embargo hay unos proyectos que constituyen un experimento interesante, como el tema catastral, de que todavía tiene muchas discusiones de cómo serían las modificaciones.

ENTREVISTADO 1: en Colombia no hemos hecho todavía la reflexión sobre qué debe hacer una región, y como suele suceder estamos en la misma perspectiva de que los municipios hacen lo mismo que los departamentos, y ahora queremos que las regiones hagan lo mismo que vienen haciendo los municipios y los departamentos, esa tal vez es la problemática más complicada que hay en esto, y por vocación, por principio, las regiones sí tienen unas competencias que son muy específicas para ellas, y tienen que ver con el desarrollo, así como a un departamento se le encomienda los temas que tienen que ver con el desarrollo social, y con la asistencia para que haya cobertura en términos de bienestar social, lo mismo que los municipios, las regiones tienen otro papel que cumplir, y las regiones tienen un papel que cumplir en términos productivos, tienen que cumplir un papel en términos tecnológicos, eso son las regiones, todo lo que apunta al desarrollo productivo, tecnológico y dentro de lo productivo y lo tecnológico usted tendría que entrar a mirar la escala de competencias que hay en Colombia, como atribuirles por ejemplo funciones que tengan que ver con capacitaciones a los temas técnicos, por ejemplo el Sena debería ser un tema,

todo lo que tenga que ver con vocación para digamos educación en función de la vocación territorial, eso lo hace una región, pero la región no hace educación primaria, no hace educación secundaria, por lo que empezamos a meter aquí en el mismo saco todo, es todo lo que apunte a jalonar para el desarrollo del territorio, entonces es productivo, es tecnológico, es innovación, esos 3 aspectos solamente ya lo llevan a usted a pensar en un desarrollo en función de eso, que no es lo que debe hacer un departamento o un municipio, ósea eso supera las barreras político-administrativas, y debe tener una trascendencia mucho mayor, no sé, son políticas que no se pueden quedar represadas en la misma frontera, sino que trascienden, y eso es una región, pero aquí a las regiones y la gran dificultad para la creación de regiones es que decimos que si creamos regiones le debemos quitar al departamento un municipio, y ya porque todos hacen lo mismo, entonces uno más que viene a hacer lo mismo, dos están diciendo lo mismo y se pelean todo el tiempo, pues ya es demasiado, es decir el modelo, tal como está pensado no abandona el andamiaje de 4 pisos, si ya no aguanta el de 3, y hay dificultades con la relación entre el departamento y el municipio, pues que vamos a hacer con el cuarto.

ENTREVISTADOR: ósea no se trata de incluir un nivel de gobierno adicional, se trata de buscar el desarrollo mancomunadamente en el territorio.

ENTREVISTADO 1: eso es lo que debería ser la región, eso es lo que se busca para la región.

ENTREVISTADOR: en esa perspectiva profesor, ¿eso ayuda a alivianar tensiones entre lo nacional o lo local?

ENTREVISTADO 1: eso ayudaría claro, de hecho esa es la manera como muchos países han logrado aliviar digamos la proliferación de municipios en un número muy grande de departamentos para dar mayores condiciones de que sinergia, aunque esa palabra suene un poquito gastada.

ENTREVISTADO 2: no es que creo que hay sí, es Osvaldo Porras el que ha notado varias veces que en Colombia como que nos quedamos en más o menos medianamente distribuir salud, educación, agua y se nos había olvidado que existe toda una cantidad de otros factores, de otras dimensiones del desarrollo y no se nos ha preguntado qué debe hacer cada uno en cada una de esas cosas, entonces a las 7:15 le metimos como 23 sectores de otros, dijimos que era municipal, no le dejamos plata, y creemos que tenemos todos los sectores cubiertos, yo sí creo que tenemos un gran problema como de carencia de flexibilidad, y de imaginación, de pensar que las cosas se pueden hacer distintas en cada región, pues nosotros si habíamos querido que constitucionalmente se piensen en municipios distintos, no todos tienen que tener un alcalde, dos concejales, 1 personero,

desde hay parte la flexibilidad y arranca también el tema de cómo estamos pensando y como se ejecutan las competencias, una región podría incluir la flexibilidad si pensáramos también como en un esquema de competencias más amplio y más flexible.

ENTREVISTADO 1: empezando pues es realmente como la planificación, es decir cuando usted está atando un plan de desarrollo a un plan de gobierno, usted no está hablando de planificar, que oportunidad más interesante se podría considerar para la constitución de regiones desde esta perspectiva, y que no esté atado a lo político, eso sería muy interesante, porque hoy usted los planes de desarrollo que finalmente es un plan de gobierno, y ustedes acuerden, pero quien está planificando en el país, nadie está planificando en el país, todo el mundo está desarrollando un plan, que es diferente, y sería la oportunidad para empezar a planificar.

ENTREVISTADOR: y muchas veces lo que se planifica, se planifica desde el gobierno nacional.

ENTREVISTADO 1: pues que estamos además en una gran contradicción, porque si usted me está diciendo que los municipios tienen una autonomía para hacer sus planes de desarrollo, y que todo responde a un plan de gobierno que el ciudadano además consigno con su voto, usted porque entonces va a hacer prevalecer el plan nacional de desarrollo, y porque le da estatus de ley, si por el otro lado el ejercicio democrático está demostrando que usted quiere para su municipio o para su departamento otro desarrollo, ahí hay algo que no está mencionando, porque, porque es un plan de gobierno, porque el plan de arriba es un plan de gobierno, entonces es cuando entran en choque, ese plan de gobierno nacional con ese plan de gobierno municipal, como en el caso de Bogotá tipo Petro, ¿Cuál es más respetable?, no es que de verdad ahí hay una gran contradicción, es decir en el país liberamos un poco al territorio, para que pudiese buscar fórmulas de desarrollo propio, pero por el otro lado, lo mantenemos atado con el programa de gobierno nacional, no con la planificación que el estado colombiano ha pensado a largo plazo, eso es distinto, no ese es plan de Santos, al cual tiene que subyugarse el plan de Petro, que es eso, entonces vale más el voto que yo consigno a nivel nacional, que el voto que yo consigno a nivel municipal, eso es una gran contradicción, por eso se inventaron los contratos plan, esa era la intención del contrato plan, exactamente esa era, era atacar los planes de desarrollo, quitarlos, y buscar fórmulas para que usted como territorio, y como nación pudieran llegar a un acuerdo de desarrollo, ese es el contrato plan, y no sobreponer contra planes de gobierno, de hecho en Francia salieron los planes nacionales de desarrollo, en el momento en que vieron que las entidades territoriales por su propia iniciativa

tenían unas fórmulas de desarrollo, y que empezaban a converger con las fórmulas de desarrollo a nivel nacional, que era una carta de largo plazo, entonces hay para que plan de desarrollo.

ENTREVISTADOR: profesor ya que toca el tema electoral, pesaríamos entonces que estamos ante una ilegitimidad del sistema político, en la medida en que yo consigno mi voto en el municipio de caparrapi, unas expectativas muy grandes de que me solucionen mis problemas, pero el alcalde poco puede hacer, por lo que usted expresaba anteriormente, e intimida el sistema político.

ENTREVISTADO 1: la centralización le está haciendo trampa al ciudadano, sin duda, pero sin duda, hay una irrupción muy atrevida a nivel nacional, sin duda.

ENTREVISTADO 2: pues electoralmente lo que nosotros si vemos es que es muy distinto lo que puede lograr un municipio, dependiendo de cómo esté conectado su alcalde con el congreso, así como a carta blanca.

ENTREVISTADO 1: eso es gravísimo.

ENTREVISTADOR: el tema de los cupos indicativos.

ENTREVISTADO 2: hay un documento muy bueno de fede desarrollo, a mí me encanta, porque lo tiene hasta medido, y lo hizo a través de vías terciarias, y ellos son fanáticos de esto de los indicadores y las métricas y demás, y lograron medir como la ausencia de relación entre un municipio y tener una conexión directa con un congresista o con varios congresistas, no solamente lo dejaba aislado del sistema vial, ósea y esto es concretamente porque no se ha logrado bajar recursos para vías secundarias y terciarias, sino que también termina con una frase muy bonita, además lo deja como el silencio político, de una comunidad que termina aislada por todos los factores, porque no tienen vías, es difícil llegar, no tienen buena educación, no tienen buena salud, no tienen buen agua, que además a nadie le interesa llevarla, porque son tres gastos, es decir tres votos, entonces no tiene congresista padrino, son tres votos, entonces los alcaldes que llegan a nosotros, que no tienen congresistas, se ven a gatas, para conseguir recursos.

ENTREVISTADOR: ¿y la asociación como hace para ayudarles?

ENTREVISTADO 2: digamos cuales son los espacios importantes de nosotros, porque nuestros congresos son un poco desordenados y demás, porque lo que nosotros siempre buscamos es que al congreso vaya el ministro o ministra que es el que le puede decir, si alcalde yo le puedo ayudar con el acueducto, la vía, no sé qué, entonces siempre el gobierno dice, es que los gobiernos de ustedes son desordenados, es que son 800 hablando al tiempo, pero es que es la única forma, los alcaldes que no tienen un congresista al lado, es la única forma que tienen o las únicas formas que

tienen de tener un ministro al frente y decirle, mire es que la vía que lleva a yo no sé dónde, es secundaria, le hacen falta tantos kilómetros, y una colita para entrar al municipio de no sé cuánto, o el acueducto o el puente, estilo lo que hacía Uribe en sus congresos comunitarios, tenía todas las críticas, pero que finalmente es como parecido a esa última milla de la que habla en internet, es como el último ganchito para conectar municipios, que me faltan estos, entonces ellos con recursos propios no lo pueden hacer, porque la mayor parte de sus recursos son de destinación específica, y lo que les queda es medianamente para funcionamiento que suele ser muy pesado, digamos por no ocultar lo que en efecto se pierde, entonces ese tipo de cosas tienen que cofinanciarlas, y que logren cofinanciarlas depende de cómo estén conectados, y como están conectados básicamente a través del congreso de la república, los que tienen congresistas amigos, digamos no lo tienen ganado, les va mejor, pero con un precio, digamos que esa es una de las dificultades fuertes que tiene el sistema colombiano en general, obvio les consiguen el proyecto, pero a qué precio, y hay empiezan que es que hay que arreglar la licitación, que porque los contratistas vienen de los mismos congresistas, ese tipo de cosas, entonces electoralmente estas comunidades muy pequeñas, si terminan muy aisladas por ese tipo de dinámicas y de factores, por ejemplo hay siempre me he preguntado en mi oficina hay muchos costeños, ustedes son 3 gatos, como han logrado tener tanto poder, tampoco es que sean tantos votos, cosas que como han hecho.

ENTREVISTADO 1: porque hay alianzas. Y porque hay una participación electoral importante en eso.

ENTREVISTADO 2: claro porque con la historia han venido, logrando obviamente ese posicionamiento, pero electoralmente si influye mucho, muchísimo, y no solo por el municipio en sí, por su autonomía, sino además por cómo está conectado con el resto.

ENTREVISTADOR: doctora Sandrita, una pregunta, el doctor Soto mencionaba hace unos momentos algo pues clave, que es la identidad o el sentido de pertenencia que puedan sentir los municipios frente a figuras asociativas, que tienen un origen más departamental, porque por ejemplo los municipios, los departamentos, porque pues digamos que en la RAPE tienen cierto sentido común y cierto territorio común a nivel departamental, pero digamos un municipio de Boyacá como se articula con un municipio del Tolima, o como se piensa literalmente en materia de región, esa ha sido siempre la gran dificultad, porque ha sido un territorio extenso, son 6 departamentos, deben ser más de 300 municipios, pero no hay identidad común entre ellos, algunos

de los municipios, en esa región en especial, se ha acercado a ustedes, ha mirado con buenos ojos el tema de la región, tiene sentido de identidad en el tema regional.

ENTREVISTADO 2: hasta el momento de lo que yo he conocido no, pero eso no quiere decir que no exista, sino que no hemos conocido, pero lo que me preguntas me trae a la cabeza un problema que hemos tenido siempre, y es con los municipios ribereños del magdalena, que tienen recursos de sgp, tienen recursos de regalías, pero como la cuenca abarca digamos justamente como geografía tintas e identidades distintas, cuando uno reúne los ribereños del magdalena, ahí si no prima digamos tanto su origen político y demás, sino la ubicación geográfica, y terminan en unas agarradas, entre los que vienen de debajo de la cuenca media de la costa, y lo que yo he visto por lo menos en 3 periodos de gobierno, es que permanece más o menos la misma tensión, entre más o menos como unos sectores geográficos de la cuenca, y no logran ponerse de acuerdo, a pesar de que tienen una cosa en común y de que es muy grande y que tiene incidencia nacional, ellos terminan es, si uno los invita a Barrancabermeja, los de abajo y los de arriba no van, si los invita uno abajo, ni de chiste los de arriba se bajan, si uno los invita a la costa, van, pero si uno los invita un viernes y se pueden quedar en la playa un rato, pero no hay manera de ponerlos de acuerdo, esto también paso cuando se constituyeron las regiones de regalías, que hay también nosotros estuvimos como ayudando, porque los alcaldes de varios municipios, no estaba de acuerdo con la organización que le estaba dando el gobierno, y lo que nos decían es que como van a juntar al amazonas, incluso a Caquetá con Huila, y nos decían así, es que la plata se va a quedar en el Huila, digamos que su preocupación era esa, si juntamos este con este, la plata va a quedar en tal parte, no pero es que el gobernador no sabe, el periodo pasado los alcaldes del Caquetá no se llevaban bien con el gobernador la mayoría, no pero es que el gobernador no sabe, entonces es un poco como esas diferencias que en algunos casos no sé, como en el caso del magdalena suelen transmitir, obviamente tienen historial y les preocupa mucho quien termina quedándose con más porción de la plata, que finalmente se distribuye en regalías, nos pasa todo el tiempo en la cuenca del magdalena, en regalías, fue finalmente una posición de los gobernadores de ese momento, los alcaldes no estaban de acuerdo, por lo menos en ese momento, por lo menos en la región del sur no.

ENTREVISTADOR: más que identidad regional, hay es unos intereses, unas voluntades políticas.

ENTREVISTADO 2: hay como unas identidades que si se han formado históricamente, de todas formas y yo creo que son menos que departamentales en algunos casos, son más subregionales,

porque a nosotros también nos dicen en digamos territorios muy extensos, claramente en Antioquia, en Boyacá, que es que no tienen que ver nada, por ejemplo los de Boyacá que ya son como llaneros, que eso es con los del otro lado, que ellos no tienen que ver, y ese tipo de cosas, pero hay otros por ejemplo, en los que yo veo una historia un poco más común es en el eje cafetero, hay suele encontrar uno entre ellos, no solo más identidad, sino más voluntad de trabajar juntos, también es una región más densamente poblada, tiene un sistema vial mucho más desarrollado, tiene una historia a partir del café, el tema del paisaje cultural cafetero tiene como unas dinámicas de como esa región se identifica frente a otras, pero lo que vimos es que ese tipo de cosas es muy distintas en cada región, por ejemplo el pacífico de los últimos años ha abordado todo el pacífico, pero de todas maneras todos los que viven muy sobre la costa, que no tienen servicios, que no tienen transporte, es muy distinto a lo que hay en el centro del valle del Cauca, entonces los alcaldes del G11, los del centro del valle, son alcaldes que el periodo pasado trabajaron muy juiciosos, muy unidos y tuvieron un papel muy importante en el contrato que se firmó allá, pero para el centro, pero si los junta con la parte del pacífico, pues nada que ver, y aun así tienden a forzar que trabajen juntos, ellos por ejemplo son otro subgrupo que uno dice, y este año empezaron a trabajar otra vez los del G11 como tal, es un grupo que se ha ido fortaleciendo, pero en otras regiones uno no ve esas dinámicas como tan claras, esto es distinto a lo que pasa en cada región.

ENTREVISTADOR: ¿cuáles serían los principales retos de la RAPE central para convertirse en un escenario de desarrollo de un polo de generación de ingresos?

ENTREVISTADO 1: se tienen que identificar los territorios al interior de la RAPE, para poder empezar a pensar en dinámicas de región, es decir me refiero a lo que estaba mencionado por ejemplo, en el Magdalena, hay que empezar a constituir sobre la misma RAPE esos territorios que están marcados por cuencas, macizos y todo lo demás y poder empezar a adelantar proyectos que son comunes desde el punto de vista económico, eso por un lado, creo que es a dónde va el reto.

ENTREVISTADOR: el tema legislativo.

ENTREVISTADO 1: que empiecen a entender lo que son las subregiones al interior del territorio, para poder precisamente empezar a diferenciar entre esa variedad que hay entre departamentos como el Tolima y como Boyacá, la guía para eso yo creo que puede empezar a pensarse dentro de las perspectivas de las provincias, las provincias hoy están mejor dicho olvidadas, pero yo creo que muchos territorios hoy olvidados en Colombia que todavía operan bajo la perspectiva de las provincias, que ese es realmente nuestro territorio histórico, ese es el territorio que en el fondo

marco la historia de Colombia, y ese es el que tiene que ver con la identidad, cuando usted mira el magdalena, lo que tu decías, que puede uno encontrar 3 tipos de idiosincrasia o 4 tipos, pues lo que precisamente es que hay que empezar a pensar en los temas de provincia, porque si tú lo miras alrededor del magdalena lo que tú tienes es diferentes provincias, y eso es lo que marca la diferencia de identidad entre unos y otros, el otro punto, es la identidad existe por supuesto, la región como tema cultural existe, lo que sucede es que cuando hay disparidad entre territorios, y cuando el desarrollo se ha dado en un disparo, pues sencillamente nadie quiere trabajar, es decir, nadie quiere trabajar ni con el pobre, ni con el rico, lo que sucede, no es que los paisas tengan más identidad, lo que pasa es que tienen un desarrollo muy parecido, muy homogéneo, inclusive muy propio, muy inclinado a los que pueden ser los emergentes, pensando en que hoy por ejemplo Risaralda tiene un poder económico mucho más grande que caldas, cuando caldas era la madre de la región, entonces claro Caquetá jamás quiere trabajar con el Huila, no porque no se parezcan, porque identidad es lo que hay, pero porque saben que hay un musculo político que tiene el Huila y se lleva todo, el problema no es que exista identidad, sino como está constituida la región, lo que mencionaban ahora lo de las regalías, hay territorios que se constituyen para las regalías, eso es un abrupto, eso es el mapa de falls borda traído en último momento porque no sabían qué hacer con eso, yo estaba en planeación nacional cuando eso sucedió, y constituyo para salir rápido del problema, cuando nosotros empezamos a desarrollar por contrato plan, de la plato gran Darién, que es una de las regiones más marcadas, con la identidad, con el territorio de Colombia, con todos los elementos que pueden ser elementos fundamentales de una región, cuando empezamos a mirar a cual eran de los escenarios que tenía que ir a negociar el tema de regalías, pues resulta que eran 3 distintos, por un lado tenían que ir al pacífico, por otro lado tenían que ir al centro, y por otro lado tenían que ir al Caquetá, entonces de que región estamos hablando.

ENTREVISTADO 2: yo creería que el tema e encontrar un factor común, lo que uno llamaría visión, pero por lo menos un interés que sea suficientemente global como para que marque un propósito común, y que sea algo que en efecto no pueden hacer los niveles que ya existen pero que desencadene una dinámica de desarrollo de la que todos se beneficien, es más un tema de visión, pero es más como encontrar algo común, es como todos montémonos en este barco, para ver como todos logramos salir al otro lado, yo no creo que eso necesite más desarrollos legislativos, la verdad no creo.

ENTREVISTADOR: lo que en algún momento se propuso.

ENTREVISTADO 2: lo que a mí me da miedo en un desarrollo legislativo es que aquí como les decía necesitamos un poco más de flexibilidad, creatividad, estoy de acuerdo con el profe, pensar que debe hacer la región que los sectores que hace todos los que menciono el, que no se han desarrollado, ponerse de acuerdo en esa región, como vamos a hacerlo por este lado, hay sí, si una vez existiendo un acuerdo regional, digamos propio de los actores, con apoyo del gobierno, resulta que hay vacíos legislativos para desarrollarlos, ya uno puede irse para el otro lado, pero lo que me digan desde el congreso que es lo que voy a hacer, digamos que no creo que sea la solución entre otras, porque lo que queremos estudiar con ustedes va por este lado, nosotros tenemos como la hipótesis de que a pesar de que los congresistas vienen de provincia y que se supone que están representando sus regiones, a la hora de votar, a la hora de estructurar leyes, ellos su preocupación no es desarrollar la autonomía, o profundizar la descentralización, o la diferenciación entre regiones y demás, sino que sus intereses a la hora de estructuras leyes son otros y no esos, y si están muy ligados a la prioridad que marque el gobierno nacional, entonces estaríamos sujetos un poco otra vez a una ley de regiones y creo yo que correría el riesgo de una visión centralista que yo creo que sería la paradoja.

ENTREVISTADO 1: cada norma que se expide en Colombia es un espacio que usted le resta a la descentralización, es que además cuando la carta política arroja el tema de la descentralización, lo que usted ve es que convierte a los territorios en competentes para ejercer muchas funciones, cuando la ley interviene lo que hace es que cada vez que la cláusula es muy grande, que le han dado territorio la van restringiendo, la van poniendo en cuadrículas, y cada ley que usted ve que se expide en materia de educación, es para definir puntualmente, cada cosita y cada resquicio de la competencia, que al municipio cada vez le es más estrecha en la medida en que cada 10, 15, 20 normas, entran a indagatoria, como yo le digo a los estudiantes, ojo cuando hay una norma, la norma lo que hace es quitar ese espacio grande y generoso que en un momento la constitución le entrego al territorio para ponerlo a cuadritos, y eso es lo que pasa, terrible una ley de regiones, porque hay si lo poquito que podemos ponernos a imaginar que puede ser, es convirtiéndolo en la carta de navegación diseñada desde el gobierno central muy seguramente, porque es que tienen en algún momento dado un musculo para entrar a negociar en el congreso, y como dice la compañera, congresistas en favor de sus regiones, yo creo que no, congresistas en favor del poder que tienen hoy con el gobierno y que las leyes les surtan todas las condiciones para poder estar en buena forma, y poder enfrentar al gobierno imperante, de resto todo sería terrible, yo creo que además

nadie se ha puesto a revisar en forma, porque yo creo que tiene todos los vicios posibles que uno pueda encontrar para la descentralización de Colombia. ¿Tiene alguna otra pregunta?

ENTREVISTADOR: no, muchísimas gracias, la idea es que todos estos insumos tendrán una naturaleza eminentemente académica, investigativa, nos gustaría por su supuesto cuando terminemos la investigación presentarles una copia del documento para que ustedes la puedan leer, además agradecerles por todas estas opiniones, que serán citadas y referenciadas en el documento, y les agradecemos profundamente, doctor Gaviria mil y mil gracias, doctora mil gracias.

