

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ARMANDO ESTRADA VILLA

Abogado, ex representante a la Cámara y ex senador
de la República, ex ministro del Interior.

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

CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN

Al hablar de ordenamiento territorial lo primero que se puede preguntar y tratar de responder es por qué a partir de 1990 se creó, no sólo en Colombia sino en el mundo, el afán por descentralizar en cualquiera de sus expresiones: ya sea un régimen autonómico como la federalización o un proceso descentralista como el nuestro. Este propósito descentralista parte del reconocimiento de la crisis del estado-nación.

Hasta 1990 el estado-nación aparecía todopoderoso, todavía prevalecía el concepto tradicional de soberanía en el sentido que, frente a los componentes del Estado, la autoridad podría perfectamente determinar de qué manera se usaba el suelo, cuáles eran los mandatos que tenían que obedecer los habitantes de ese suelo y por consiguiente, los ciudadanos de ese Estado. Este concepto entró en crisis y fenómenos como la globalización fueron mostrando que el Estado ya no estaba en capacidad ni era competente para resolver situaciones que antes había resuelto con suficiencia.

Esta crisis del estado-nación se manifiesta de tres maneras: el Estado recibe expresiones críticas desde arriba, desde abajo y desde el centro. Veamos en qué consisten y por qué es tan determinante la crisis del estado-nación en el proceso de descentralización que se puso en boga en el mundo.

Desde arriba hay infinidad de problemas que el estado-nación no está en capacidad de resolver como el SIDA, en el que hay que asociar muchos Estados para enfrentar el problema; en fenómenos ambientales como la lluvia ácida que se manifiesta simultáneamente en varias naciones. El Estado que crea el problema no está en capacidad de resolverlo y aquellos que reciben el problema reclaman corresponsabilidad.

Hoy en día, lo que mejor ejemplifica lo que está ocurriendo es el terrorismo, se vió en los atentados del 11 de septiembre donde inmediatamente los Estados Unidos de Norteamérica reclamaron solidaridad internacional para combatir el terrorismo porque, siendo el estado-nación más potente del mundo, no está en capacidad de combatir sólo el fenómeno, necesita la colaboración y contribución de otros estados.

Se puede hablar de avances de la humanidad que quedan estrechos en el marco restringido del estado-nación. Si se habla de aeronáutica no hay estado del mundo que produzca aviones y que esté especializándolos únicamente para satisfacer su propia necesidad. Es imposible, inclusive naciones poderosas como Estados Unidos no están en posibilidad de desarrollar la industria aeronáutica únicamente para satisfacer sus necesidades y requerimientos.

En este ámbito, el marco del estado-nación es estrecho, no sólo para la solución de múltiples problemas, sino también para el avance mismo de la humanidad. Nadie está pensando la biotecnología o la robótica simplemente para un país, estos avances son contemplados para muchos países, para muchos estados-nación.

La incapacidad para resolver el problema que se le presenta al hombre con el manejo de la ciencia fue la primera crisis con que se encontró el estado-nación.

La segunda crítica se le presenta desde abajo y lo golpea con el hecho de que quiénes son una nación o una cultura arraigada reclaman independencia. En España los Vascos se consideran una cultura, una nación y por consiguiente, reclaman el derecho de ser Estado; así mismo, los catalanes reclaman su propio Estado. En el resto del mundo están los chechenos en Rusia, los kurdos en Irak, los balones en Bélgica y los lombardos en Italia; en fin, hoy hay una serie de estados en el mundo que son golpeados internamente, lo que expresa una visión crítica de esos estados.

Esta crisis ha dado lugar, en los últimos diez años, al surgimiento de más de cuarenta nuevos estados en el mundo. En América no se ha presentado este fenómeno pero en Europa sí. Por ejemplo, la Unión Soviética, el estado más fuerte después de Estados Unidos hasta los noventa, de un momento a otro entró en crisis y surgieron veinte países nuevos: Letonia, Estonia, Lituania, Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Uzbekistán, Kurdistán, etc. Con Yugoslavia pasó otro tanto, hoy donde había un estado fuerte e importante surgieron seis estados. Este es un fenómeno predominante en el mundo y altera, con significativa frecuencia, los conocimientos de geografía.

Hay, por último, la crisis del estado-nación desde adentro. Existen muchas tareas que el estado cumple de manera ineficiente. No es efectivo para prestar servicios de educación, de salud, para construir escuelas, acueductos; servicios locales que reclaman atención diaria del estado central que resulta incapaz de suplir los requerimientos de la población.

Ejemplos de la situación descrita se pueden citar muchos. En los municipios de Puerto Berrío y Sonsón había que construir unas escuelas y desde Bogotá. Llevaron a Sonsón, clima muy frío, escuelas con ventanales amplios, completamente abiertas como si fueran para Puerto Berrío, clima cálido. Esa situación se encuentra en todo el país, el estado -nación es torpe, las entidades estatales no conocen la realidad local del país. Tratan de resolver problemas desde Bogotá, con buena base teórica y muy buenas estadísticas, pero sin tener contacto con la realidad donde se dan los problemas y donde se deben resolver.

LA DESCENTRALIZACIÓN

Frente a las necesidades más sentidas el mundo empezó a pedir descentralización, que no sea el estado-nación el que resuelva estos problemas sino quien está en contacto con la comunidad, creando una relación mucho más estrecha entre el ciudadano y el órgano estatal encargado de resolverle sus problemas más inmediatos.

Respondiendo a esta realidad la Constitución Nacional plantea la descentralización. No por una genialidad de los constituyentes, era lo que estaba y está en boga en el mundo. El artículo primero de la Constitución dice que Colombia es una República unitaria, descentralizada con autonomía de las regiones. Es la primera respuesta que se da frente a la necesidad de desconcentrar el Estado.

El segundo concepto es el de federalismo. El presidente español Felipe González afirmó en un artículo sobre los diez desafíos del nuevo milenio que hay que descentralizar y que el mejor mecanismo para lograrlo es el federalismo. Este consiste en darle mayor autoridad, competencia y soberanía a las autoridades locales frente a las autoridades nacionales.

Ejemplo de ese federalismo y de esa forma de distribución territorial son los Estados Unidos de Norte América y Estados vecinos que operan también como repúblicas federales. Repúblicas en donde la soberanía no tiene un sólo vínculo impulsor de lo nacional sino que tiene varios ejes impulsores, es el caso de México, Venezuela y Argentina.

Otra forma de resolver la crisis del estado-nación desde adentro son las autonomías. El régimen autonómico español, que cuenta con culturas como la Galicia o la Catalana, funciona bien y muestra resultados. Por eso, en Colombia sugieren un modelo de organización territorial del Estado similar al español.

Queda así el centralismo como algo que agotó sus posibilidades. La crisis del estado-nación hace que este sistema no tenga defensores, menos en Colombia, donde es claro que el centralismo es causante de muchos de los problemas que no ha sabido enfrentar las dificultades por las que atraviesa el país.

Lo anterior hizo que el gobierno presentara a consideración del Congreso el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT. El Proyecto de Ley es la experiencia acumulada en los fracasos anteriores. La LOOT se ha convertido en un cementerio de buenas inquietudes y de iniciativas sobre el tema, son nueve los proyectos presentados, ocho de los cuales fracasaron. El actual no se sabe si va a continuar o va a correr la misma suerte que corrieron los proyectos anteriores.

Lo cierto es que el actual proyecto recoge iniciativas, experiencias e incorpora el trabajo de las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara que realizaron foros a lo largo y ancho del país. Se consultaron expertos, académicos, dirigentes políticos, gobernadores y alcaldes. Partiendo de esa base, buscamos corregir la crisis del estado-nación desde adentro.

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las ideas básicas del Proyecto son las siguientes:

1. Mantener a Colombia como república unitaria. No es interés del gobierno crear condiciones que puedan atentar contra la unidad territorial de Colombia. Se mantiene el criterio de unidad territorial descentralizado y se le da mayor autonomía a municipios y departamentos porque mantiene el principio de autonomía de las regiones consagrada en la Constitución.

Los departamentos coordinan los municipios e intermedian entre ellos y la Nación. Por su parte, los municipios, base de la organización estatal, se convierten en las entidades ejecutoras por excelencia de los programas más inmediatos a la comunidad. La Nación se encarga de fijar políticas, metas y de elaborar planes de desarrollo. La autonomía consiste en darle atribuciones políticas, administrativas y fiscales a los entes territoriales, pero también asignarles recursos. La misma Constitución dice que no se pueden entregar competencias sin que vayan acompañadas de los recursos correspondientes.

2. Introducir, por primera vez en la legislación Colombiana, la visión de largo plazo. Actualmente la visión más prospectiva que hay en la legislación Colombiana la contienen los Planes de Ordenamiento Territorial, los POT locales, que establecen un horizonte de nueve años. Todo lo demás es de corto plazo; cuatro años para el presidente en su plan de desarrollo y tres años para gobernadores y alcaldes. La planeación debe tener un horizonte de tiempo mayor, es indispensable un enfoque de largo plazo.

Este aspecto es expresado en el magnífico estudio de la Universidad Nacional llamado "Colombia: un país por construir", en donde se plantean nueve problemas principales de Colombia: la impunidad, la violencia, la concentración del ingreso, la debilidad del Estado, la concentración del poder. Pero mencionan un problema que rara vez es tratado, la falta de visión de largo plazo. En el Plan de Ordenamiento Territorial se introduce el criterio del largo plazo y se establece el PENOT "Plan Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial" cuyo horizonte es veinte años, así se piensa a largo plazo ofreciendo la posibilidad de soñar cómo será el país y cómo se va a desarrollar al cabo de los años.

El PENOT se refiere al manejo de la población y a la definición de las obras de infraestructura básica. En la actualidad se observa que la población se desplaza a la costa Atlántica y que en pocos años esta zona del país va a tener el peso que tuvo en la época de la colonia. Los colombianos van a volver a la cercanía de los mares, la globalización así lo impone.

Hay muchas empresas en Bogotá y Medellín que se están levantando y ubicando en la costa Atlántica. SIMESA, la siderúrgica de Medellín, está en ese proyecto, a ellos les traen chatarra de otras partes del mundo, la procesan en Medellín y vuelven a los puertos de Barranquilla o Cartagena para exportación o el abastecimiento del mercado nacional. Lo más lógico es que estén en Barranquilla, Cartagena o Santa Marta, no en Medellín. Ya empieza a verse el fenómeno de reubicación, hecho en que la globalización tiene mucho que ver.

Hacia la costa Atlántica se va a presentar migración, alguna de carácter voluntario y otra forzada, no obstante el país no está preparado para ello. Hay municipios a donde va a llegar gente en cantidad significativa y no hay acueducto, alcantarillado, escuelas, hospitales. La nación debe prepararse para hacer frente a esta situación con una visión de largo plazo. Lo mismo pasa con las obras de infraestructura. El país no sabe dónde va a necesitar puertos, aeropuertos, por dónde van a ir las autopistas, estos aspectos no se planifican dos o tres años antes de que llegue el problema.

3. Posibilitar la supresión y creación de entes territoriales. La lamentable situación actual implica que hay que mantener de manera indefinida ciertos municipios, independientemente que estén en capacidad de

cumplir sus funciones, que la población haya reclamado o que tengan recursos suficientes. Los críticos dicen que es un proyecto que propone suprimir municipios y no es así. Simplemente da criterios y procedimientos para que se puedan crear y suprimir municipios y Departamentos.

En los años 60' y 70' se crearon departamentos por montones a pesar de que la población no quería ser desmembrada, sin embargo, los parlamentarios lo consiguieron hablando con sus colegas, ambientando entre ellos la idea y, desde luego, muchos recibieron el premio de ser el primer gobernador del departamento que crearon.

Algunos municipios están perdiendo población. Cada día son más pequeños, pues la gente sale por la situación de violencia existente. La tendencia es mantenerlos como entidades territoriales, aunque no son viables, por el alto costo que tienen para los habitantes de ese municipio y para todos los colombianos. Entre todos se pagan jueces, policías, ejército, registraduría, servicios que, de manera preventiva, hay que tener.

Cuando ejercí como funcionario del gobierno departamental en Antioquia creamos unos 15 o 20 municipios, nos dio la enfermedad de la "municipalitis", como en el Congreso de la República se presentó la enfermedad de la "departamentalitis" y se crearon departamentos en todas partes. Si hoy se mirara críticamente esa situación se ve que eso no tenía sentido, que se crearon unos municipios sin capacidad para resolver sus problemas, que carecen de recursos para pagar la más elemental y restringida de las nóminas, muchos otros se crearon con un simple criterio político que sólo encarece el funcionamiento del Estado.

El Proyecto de Ley resuelve esta situación estableciendo requisitos para crear y suprimir municipios y departamentos. Exigencias fundamentales son la consulta a la comunidad y unos mínimos de población y de ingreso que les permita operar.

4. Posibilitar el manejo racional de zonas que son básicas para el país, y por las que hoy nadie definido responde. No hay un responsable del Macizo Colombiano, no porque no haya preocupación, este territorio se extiende a lo largo en tres departamentos, cuarenta y dos municipios y funcionan tres Corporaciones. Así no hay un manejo integral de la fábrica de agua de Colombia. El sitio más rico en producción hídrica del país no tiene quién lo maneje en concreto.

Pasa igual con la Sierra Nevada de Santa Marta, la Depresión Momposina y muchos sitios claves, básicos, fundamentales para el desarrollo del país, que de manera irresponsable no tienen quién los maneje en forma integral, como totalidad.

El Proyecto de Ley establece la figura de Áreas de Desarrollo Territorial mediante acuerdo de voluntades, convenios y contratos para solucionar problemas comunes y manejar asuntos como el agua, las vías, la construcción de obras, la definición de una zonificación. Se puede crear con cualquier propósito definido de manejo territorial.

Era necesario concebir una figura que maneje estos sitios claves y para eso se concibieron las Áreas de Desarrollo Territorial, para el manejo de problemas concretos, con propósitos compartidos en el que pueden estar la nación, el departamento, los municipios, el sector público y el sector privado. Esta figura también serviría para casos como Soacha y Bogotá que comparten infinidad de problemas.

5. Finalmente, la Constitución da un derrotero al establecer competencias, dice que corresponde a la Nación la definición de políticas de elaboración y evaluación de planes pero, además, asigna funciones que solamente ella puede cumplir; la función de legislación, de defensa nacional, el manejo macroeconómico, la emisión de moneda, servicios que no son inmediatos al ciudadano, son servicios típicamente nacionales.

Dice también la Constitución que los departamentos cumplen funciones de subsidiaridad, de complementariedad y de cofinanciación. Dice que los departamentos, son la bisagra, el organismo coordinador que intermedia entre la nación y los municipios.

Hoy encontramos que la nación hace muchas cosas que debían estar haciendo los municipios, es inexplicable que Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud sean más grandes hoy que en 1990, eso nadie lo explica ya que el servicio educativo y el servicio de salud de primer nivel son responsabilidad de los municipios; el de segundo y el tercer nivel corresponde a los departamentos, la nación ya no tiene hospitales, ya no tiene liceos, ya no tiene escuelas, las entregó por mandato de la Ley, sin embargo mantiene unos aparatos administrativos enormes, monumentales para funciones que ya no tiene que cumplir.

Se deben precisar bien las competencias y saber claramente qué hace la nación, qué hacen los departamentos, qué hacen los municipios porque se encuentran municipios haciendo algo que debe hacer la nación o la nación prestando servicios locales como por ejemplo Bienestar Familiar que puede ser perfectamente un servicio municipal.

La aspiración de este gobierno es que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no caiga otra vez en el cementerio de las buenas intenciones y que el país cuente a la mayor brevedad con esta fundamental herramienta de organización y planificación.

