

Título tercero. El departamento y la región

Capítulo III. La región: concepto y realidad	157
1. Elementos de una política regional	157
A. La noción	157
B. Equilibrio urbano-rural	159
C. Planeación	160
D. Descentralización	161
2. Vigor regional del país	162
3. El concepto de región ingresa a la Constitución Nacional	163

CAPÍTULO III

LA REGIÓN: CONCEPTO Y REALIDAD

SUMARIO: 1. *Elementos de una política regional. A. La noción. B. Equilibrio urbano-rural. C. Planeación. D. Descentralización.*
2. *Vigor regional del país.* 3. *El concepto de región ingresa a la Constitución Nacional.*

1. *Elementos de una política regional*

A. La noción

Una vez más, tropezamos con un concepto difícil de expresar en pocas palabras. Sin embargo, ya en el capítulo I de este título tercero adelantamos algo sobre los elementos y circunstancias que contribuyen a configurar regiones distintas dentro del territorio de un Estado.

Para Ferrando Badía “La región es... un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural vivido en común”.¹⁵⁸

La región es un fenómeno, a la vez natural y cultural, producto de una estrecha comunidad de circunstancias reforzada en el curso de los años. El vigor de tales circunstancias varía enormemente. Cuando éstas han calado profundamente en la psicología del hombre y en sus instituciones, la región trata de confundirse con la nación y tiende a gobernarse independientemente.

La diferencia sustancial entre región y nación es que ésta tiende a adoptar una forma estatal de gobierno, busca ser políticamente soberana.

En cambio, la región no se proyecta en Estado. Puede configurarse tanto al interior del Estado, como englobando varios estados. Las dimensiones geográficas de las regiones pueden variar enormemente, dependiendo de los elementos que se elijan para distinguirlas. Así, puede ser válido considerar como una región: el conjunto de los países latinoamericanos frente a, por

¹⁵⁸ Ferrando Badía, Juan, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1978, p. 146.

ejemplo, la región africana, la del sudoeste asiático, etcétera; el conjunto de los países andinos (“la región andina”) respecto de otros conjuntos regionales de Sudamérica.

Para efectos de esta investigación nos interesan las regiones que se forman en el territorio de un Estado. Pero sus dimensiones pueden variar mucho, también.

Importante tendencia contemporánea del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo es, en todo caso, observar el hecho regional en los Estados y amoldar la estructura administrativa a esa significativa realidad. Esto exige un reacomodamiento en ocasiones bastante complejo, tanto más en la medida que con anterioridad el Estado se hubiere empeñado en desconocer o, peor aún, en combatir como ha ocurrido, la identidad regional.

El Estado moderno trata de convertir la región en objeto concreto de administración, y de gobierno, no sin temores a veces justificados.

Para algunos países revisar el asunto regional es tocar un asunto extremadamente sensible, que podría despertar fuerzas separatistas latentes. Sin embargo ese temor, remembranza de episodios antiguos generalmente superados, viene siendo sustituido por una confianza creciente en el enfoque regional del Estado: presenta muchas conveniencias prácticas, permite a los organismos públicos funcionar más científicamente, sobre lo que podríamos considerar como la manera de ser auténtica del país, facilita programar su desarrollo, despertar el espíritu cívico de la comunidad e inducir una más activa participación política de base.

La naturaleza compleja de la región hace que toda definición jurídica sea por completo insuficiente. Veamos, por ejemplo, la definición que adopta el profesor Ferrando Badía. Siguiendo al tratadista Virga: región es “una entidad jurídica, pública y territorial, dotada de autonomía legislativa”.¹⁵⁰ Entidades jurídicas, públicas y territoriales son prácticamente todas las subdivisiones territoriales de los estados, partiendo del municipio mismo. De autonomía legislativa, que debería precisarse más cuidadosamente, gozan los estados miembros de las federaciones, y aún gobiernos seccionales de estados Unitarios. La definición de Ferrando Badía no pasa de describir en abstracto un ente ampliamente descentralizado.

Creo que el problema radica en que los elementos distintivos de la región no son jurídicos sino de otra naturaleza, como ya antes lo hemos expuesto. La región adquiere relevancia jurídica y por esto se convierte en objeto de estudio del Derecho Público, porque se la dota de instrumentos legales (nada nuevos, porque se trata de las mismas competencias que antes se atribuían

¹⁵⁰ *Ib.*, p. 154.

a sujetos espaciales distintos y artificiosos: personería jurídica, autonomía política y económica, etcétera) para que funcione como entidad territorial relativamente autónoma. Es decir, regionalizar equivale a desarrollar una política de amplia descentralización sobre la base geográfico-cultural de la región que, elevada a la categoría jurídica de ente de derecho público, entra a disfrutar de una amplia autonomía.

Por las razones expuestas me parece que cualquier concepción exclusivamente jurídica de la región está condenada al fracaso y que no es viable, en consecuencia, una teoría sobre un supuesto “Estado regional”. Semejante mecánica nos obligaría entrar a clasificar los “estados departamentales”, los “estados provinciales”, etcétera, y pasaríamos incontables trabajos para encontrar sitio a muchos casos atípicos.

Dejando para otra ocasión tantos aspectos polémicos que confluyen al tratar este importante tema, me limito a comentar los elementos que considero medulares para la puesta en práctica de una política regional del Estado, concibiendo la regionalización simplemente como una técnica moderna de la ciencia de la administración estatal. Tales elementos son, identificada la región, los siguientes: equilibrio urbano-rural, planeación y descentralización.

B. Equilibrio urbano-rural

Dada la ausencia de claras políticas y reglamentaciones, en cuanto se refiere al hábitat rural, cualquiera podría suponer que la administración pública funciona bajo el supuesto de que todos los habitantes del país, finalmente, deberán ser absorbidos por la urbe. ¿Nos encaminamos acaso, como lo plantea Henri Lefebvre, hacia la urbanización completa de la sociedad?

No estoy seguro de que esto sea enteramente deseable, ni tengo noticias de que en alguna parte se esté adelantando, deliberadamente, una política estatal de semejante naturaleza, que por serias razones económicas, sociales y políticas, no sería viable.

Aún hoy, como en la antigüedad, el Estado parece gobernar en función de una trama de ciudades; la política sigue siendo netamente urbana. Para llegar rápidamente a esta conclusión basta con analizar la Constitución, la estructura de la administración central y visitar tan sólo los alrededores rurales de las ciudades.

Ya en otra parte hemos señalado la estrecha interrelación vital ciudad-campo, la simbiosis urbano-rural. El Estado debe llevar a un nivel consciente de su organización y de su acción este hecho, tan obvio como soslayado. El concepto de región es útil para estos propósitos, pues su naturaleza consiste

precisamente en la integración de los asentamientos humanos, concentrados o dispersos, en un amplio marco geográfico caracterizado por una suma de elementos que le dan unidad e identidad.

La administración del territorio estatal por regiones permite, además, promover un desarrollo armónico de todos los rincones del país, mediante controles e incentivos sobre los factores que han incidido en la desnivelación regional, demográficos, económicos, culturales, urbanísticos, de servicios, etcétera.

C. *Planación*

“Como quiera que se defina un plan económico, éste implica una serie finita y arbitraria de decisiones que se toman *a priori* para afectar el curso probable de ciertos eventos”.¹⁶⁰

“Toda actividad de planificación es tanto una actividad técnica como una actividad política”.¹⁶¹

“No cabe duda que todo el asunto ‘centralización *versus* descentralización’ es básico para la planificación regional”.¹⁶²

En el Estado moderno las decisiones, mayores y menores, cada vez se dejan menos al azar de la improvisación, se planifican mediante la utilización de técnicas que han tenido un desarrollo y han llegado a un nivel de complejidad muy notables.

Así, la planificación se encuentra en la base de las principales decisiones de gobierno y administración, especialmente aquellas que permiten al Estado dirigir e intervenir la economía y modelar la sociedad.

Si la administración debe planificar sus determinaciones más importantes, en principio puede suponerse que el espacio de la administración, más exactamente, su jurisdicción, debe coincidir con el de la planificación.

La región, como base geográfica de la planificación, debe coincidir con el ámbito de jurisdicción de las autoridades.

La planificación es una técnica al servicio de la capacidad decisoria, cuyo campo específico en el Derecho Público (porque, naturalmente, también se planifica en el sector privado) es una competencia, ya de gobierno, ya de administración, o un conjunto armónico de tales competencias. Competencias que están atribuidas a las autoridades. Así, a la organización de la planificación deberá preceder una cuidadosa disposición de las competencias.

¹⁶⁰ CEPAL, *op. cit.*, p. 140.

¹⁶¹ *Ib.*, p. 154.

¹⁶² *Ib.*, p. 155.

Por lo anterior, los planificadores están subordinados a las autoridades gubernamentales y administrativas. Y, dado el considerable grado de especialidad y la gran variedad de técnicas utilizadas, normalmente se distinguirá entre los planificadores y las autoridades. Pero es imprescindible que las autoridades adapten sus modos de operación a las técnicas de la planificación, comprendan su lenguaje, lo manejen y lo aprovechen.

La planificación necesita una base territorial: la urbe, claro está, y subdivisiones extensas del territorio: regiones. Para planificar hay que redistribuir el espacio. El primer problema, y quizá el más complejo, es identificar las regiones. Se requiere todo tipo de información, desarrollo de técnicas de análisis regional y elaborar un completo diagnóstico (descripción, interpretación, proyección).¹⁶³

Ante la magnitud de los problemas que debe afrontar el Estado, en general, y particularmente en América Latina, es indispensable hacer un tránsito del espontaneísmo en la gestión pública a la construcción deliberada, conforme a propósitos ambiciosos y programados, del hábitat. En otras palabras el esfuerzo estatal, al nuevo estilo, deberá planificarse más cuidadosamente, enfocándose hacia una política de asentamientos humanos regionales y urbanos y de desarrollo. Desarrollo no entendido sólo como el crecimiento absoluto de ciertos indicadores económicos, sino como aquel que produce un mejoramiento material y espiritual del individuo y de la colectividad.

Terra-Gallinal insiste en la necesidad de “lograr un sistema de planificación y manejo de los asentamientos por unidades territoriales ordenadas y conectadas armónicamente, desde el nivel nacional hasta el nivel local”.¹⁶⁴

D. Descentralización

La región, no cabe duda, es la base material más idónea para planificar. Fusionar región, planeación y política exige una profunda remodelación del Estado y una redistribución de competencias entre los sujetos territoriales de Derecho Público: gobierno central, región o categorías de regiones, municipios.

Debe tenerse en cuenta, claro está, que no todas las competencias estatales pueden ser sometidas a una rigurosa planificación, en el orden regional, como no todas las competencias son efectivamente distribuibles en el espacio.

Tampoco todas las competencias regionales son susceptibles de una plani-

¹⁶³ *Ib.*, p. 145 y ss.

¹⁶⁴ Terra-Gallinal, Juan Pablo, *op. cit.*, p. 245.

ficación sistemática. El dominio favorito de la planificación pública es, ya se ha dicho en varias oportunidades, el económico y el social.

La descentralización no es concepto nuevo en la ciencia del Estado; la región sí lo es. La región es la nueva unidad territorial básica componente del Estado, el ámbito geográfico de la nueva descentralización. Gracias al factor regional la noción de descentralización se transforma y se renueva. En lo jurídico es esencialmente lo mismo; pero políticamente puede llegar a significar mucho más, y su tremenda potencialidad económico-social, por su racionalidad, es innegable.

Será indispensable una redistribución de competencias entre los sujetos territoriales de la administración. En primer lugar, una redistribución económica, pública y privada, y utilización de nuevas estrategias y procedimientos en lo tocante a tributación, recaudación, gasto público, régimen de los bienes públicos, dirección de la inversión privada mediante incentivos y reglamentaciones, etcétera, todo adaptado a la nueva concepción espacial del territorio. El espacio de la planificación debe coincidir o, al menos, ser compatible con el de la jurisdicción atribuida a las agencias gubernamentales y administrativas. Las relaciones entre los diversos niveles de la planificación deben conjugar dosificadamente la centralización y la descentralización. Esto último se logra permitiendo a los niveles territoriales inferiores una capacidad de negociación frente a las instancias superiores, dándoles iniciativa en la elaboración de proyectos y participación en la toma de decisiones. De esta manera, la planificación tiene un papel muy importante que jugar en torno al factor democracia.

2. *Vigor regional del país*

Hemos visto ya con cierto detalle algunos factores geográficos, históricos y culturales que han incidido en la formación nítida de múltiples y variadas regiones en el país.

Los rigores del centralismo decimonónico de retaliación, no sofocaron nunca la individualidad de las regiones, cuyo número es, por cierto, muy superior al de los actuales Departamentos, Intendencias y Comisarías.

Sin alterar el orden territorial de la Constitución de 1886, la dinámica regional se expresó vigorosamente a través de la formación de departamentos, durante el quinquenio de Rafael Reyes y, posteriormente, entre 1958 y 1968. En esa década algunas antiguas provincias (inexistentes constitucionalmente desde 1945) se convirtieron en departamentos, como único medio institucional de reafirmar su personalidad y de conducirse con cierta auto-

mía. El antiguo Caldas se desvertebró en tres nuevos departamentos (Caldas, Quindío y Risaralda), Magdalena en dos (Magdalena y César), Bolívar en tres (Bolívar, Sucre y Córdoba), algunas intendencias se convirtieron en departamentos, y este proceso está lejos de haber llegado a su conclusión.

La fuerza regional se ha impuesto sobre la doble adversidad de la eliminación de las provincias y de las restricciones constitucionales en cuanto a la creación de nuevos departamentos, todo dentro de un panorama de fuerte centralización territorial, mediante la formación de departamentos nuevos, solución en todo caso insatisfactoria, porque es privilegio de las regiones más fuertes y porque el anacronismo de la institución, sumado al anacronismo del aparato estatal frente a sus territorios, enerva el empuje regional.

Hugo Carrillo cita dos conocidos análisis de la tipología regional del país: “El profesor López de Mesa, siguiendo algunos parámetros culturales de tipo étnico distinguió la comunidad ‘costeña’, la ‘antioqueña’, la ‘costeña del Pacífico’, la ‘tolimense’, la ‘nariñense’, la ‘bogotana’ y la ‘santandereana’...”

“El profesor Ernesto Guhl, Jefe del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional, determinó la existencia de seis grandes regiones en el país, basándose en un criterio sociogeográfico: región de Barranquilla con once comarcas que comprenden toda la costa atlántica, región de Medellín con diecisiete comarcas; región caldense con cuatro comarcas; región de Bogotá con veintidós comarcas; y región de Cali con catorce comarcas. La división socioeconómica del país del profesor Guhl, por otro camino, llega a identificar más o menos las mismas regiones que había definido el profesor López de Mesa con una metodología sociocultural”.¹⁶⁵

Naturalmente, la acción estatal ha tenido que adaptarse en ocasiones al hecho regional. Citamos los siguientes casos: el decreto 3163 de 1965 fija unas “zonas agropecuarias” donde actuará el Ministerio de Agricultura; el decreto 2804 de 1975, habla de los “organismos ejecutores de carácter regional o municipal” del Instituto de Fomento Municipal; los decretos 1650 de 1960 y 1084 de 1961 se refieren a los “caminos vecinales o de carácter regional” (Fondo Nacional de Caminos Vecinales), etcétera.

3. *El concepto de región ingresa a la Constitución Nacional*

La noción regional ha ingresado, por decirlo de alguna manera, subrepticiamente, a la Constitución Nacional. No sabemos, porque no ha precedido a su institucionalización ninguna precisión teórica específica, qué sitio con-

¹⁶⁵ Carrillo, Hugo, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

creto le corresponda a la Región dentro de nuestra organización territorial; menos aún su organización y su función política. Tenemos enfrente, pues, la tarea de darle vida jurídica y política a este importante principio en la realidad concreta de la administración pública nacional.

Son ya varias las disposiciones constitucionales que aluden expresamente al aspecto regional:

A. “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social... que comprenderá una parte general en la cual se señalarán... las inversiones para impulsar el *desarrollo regional*...” (artículo 80 CN).

B. Corresponde al presidente de la República, en relación con el Congreso:

...3º) Presentar al Congreso el proyecto del plan nacional de desarrollo económico y social... entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país...” (artículo 118, ordinal 3º CN).

C. “Los departamentos... ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional...” (artículo 182 CN)

D. Los planes y programas departamentales “...se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales” (artículo 187, ordinal 2º CN).

E. “Las partidas para el desarrollo regional sólo podrán aprobarse después de debate público en las comisiones de presupuesto y en las sesiones plenas...” (artículo 207, inciso 2 CN).