

PARA QUÉ LA PROVINCIA DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO¹

Presentación

El presente documento pretende organizar ideas, discusiones, propuestas que la comisión de impulso a la provincia ha realizado durante el 2011 y el 2012, contiene elementos del PLANEÓ, del documento Agendas Públicas, del documento síntesis del voto provincia. Está orientado a responder esta pregunta recurrente: para qué la provincia del oriente antioqueño? Con el propósito de acercarse al tipo de competencias que requiere la provincia, los asuntos a los que se debe dedicar y los posibles diseños institucionales. Como ejercicio se concentra en los denominados hechos provinciales para mantener la reflexión sobre lo supramunicipal, por ello este documento no aborda las competencias municipales; en la medida que se aclare lo supramunicipal, se requiere establecer y ahondar en las relaciones de complementariedad de la provincia hacia los municipios.

1. LA INEQUIDAD SOCIAL Y TERRITORIAL, PRINCIPAL RETO A ATENDER DESDE LA PROVINCIA

La principal razón para promover la creación de una provincia conformada por los 23 municipios del oriente antioqueño, es la superación de la inequidad social y territorial históricamente construida y profundizada por las dinámicas económicas, sociales, efectos del conflicto armado y las decisiones políticas o privadas en cabeza de grandes inversionistas.

La inequidad social ha sido expresada en las diferencias que se observan en las medidas del Índice de Calidad de Vida, Pobreza y Miseria, Índice de Desarrollo Humano de hombres y mujeres de los municipios de la zona del Altiplano (oriente cercano), respecto de las zonas de Bosques, Páramo y Aguas (oriente lejano). Mientras que los municipios del oriente lejano tenían en 2009 tasas de pobreza superior al 85% de su población, con casos extremos superiores al 95% (Argelia, Nariño, San Francisco); los municipios del oriente cercano para la misma fecha tenían tasas de pobreza que promediaban el 40%, con casos extremos favorables inferiores al 30% de pobreza (El Retiro y Rionegro). Esta inequidad social y pobreza ha sido agravada en los últimos tres lustros por el conflicto armado que ha impactado a un número significativo de personas y territorios, sumándole a la situación de campesinos pobres históricamente excluidos, la situación de víctima del conflicto armado.

La inequidad territorial está determinada por la concentración de inversión pública y privada en no más de cinco municipios del oriente cercano con propósitos de aumentar la competitividad del territorio y las empresas allí asentadas, hasta consolidar un enclave industrial, agroindustrial y de servicios realmente importante para la vida económica de Antioquia y Colombia. Esto ha sido posible gracias a las decisiones de actores económicos y políticos que han generado un ambiente favorable a este crecimiento: doble calzada Medellín Bogotá, aeropuerto internacional, anillos viales para aumentar conectividad entre municipios del Altiplano, zona franca, proyecto túnel de oriente, incentivos públicos al asentamiento de industrias, educación privada técnica y superior, servicios de salud, servicios turísticos, etc.

¹ Documento elaborado por Nelson Enrique Restrepo Ramírez. Documento base trabajo de grado de Maestría en Ordenación y Gestión del Desarrollo Territorial y Local. Conciudadanía 2012.

Mientras esto ha sucedido, los municipios del oriente lejano no han logrado pavimentar vías que conducen de las cabeceras municipales al oriente cercano y a la capital, avanzan realmente lento en temas como educación técnica y superior, sus economías siguen predominantemente basadas en el sector primario, etc.

2. EL ESTADO PRINCIPAL MEDIO PARA CERRAR BRECHAS DE INEQUIDAD

El Estado y su institucionalidad expresado en las reglas constitucionales, legales y lo que de allí se deriva como niveles y escalas territoriales para su gestión, autoridades, instancias de gobierno, recursos públicos, son la principal herramienta para cerrar las brechas de inequidad social y territorial. Frente al reto y responsabilidad de superar niveles de pobreza y miseria históricos, los recursos del Estado son los más potentes para conseguir el propósito, en la medida que sus dispositivos y recursos permiten impactar al grueso de la población pobre y al territorio que pretendemos incluir a los procesos de desarrollo con vida digna; las propuestas redistributivas de capital privado existente en el oriente antioqueño, resulta inviable en la medida que este tipo de políticas, de darse, serán en la escala nacional. Los esfuerzos de actores solitarios, las consignas y reivindicaciones de las organizaciones sociales, son marginales y lentos para lograr la meta;

Los bienes públicos y los servicios esenciales del Estado dirigidos a la totalidad de la población de forma sectorial (educación, salud, servicios públicos domiciliarios, vivienda) concentran importantes esfuerzos de la sociedad y sus instituciones públicas para elevar grados de bienestar, aumentar el acceso y goce de Derechos de los ciudadanos, superar inequidades sociales. Avanzamos aunque de forma muy lenta, en dar acceso preferente a servicios esenciales del Estado a los sectores más pobres de la sociedad con propósitos de superación de la pobreza extrema y logro de los Objetivos del Milenio; este criterio de acceso preferente a los servicios del Estado, acompañado de criterios de “discriminación positiva” a favor de los sectores históricamente excluidos (indígenas, afrodescendientes, campesinos pobres, víctimas del conflicto armado, mujeres, Lgtbi), son parte importante del instrumental para cerrar las brechas de inequidad social.

Recientemente ensayamos planes y políticas para avanzar en el propósito de cerrar brechas de inequidad territorial. El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 ubica regiones con Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y define como territorios con mayores prioridades de inversión pública; el Plan de Desarrollo Antioquia la más Educada 2012 – 2015, identifica a las zonas fronterizas de Antioquia como prioritarias para la inversión pública y prioriza a la subregión de Urabá para implementar un plan de desarrollo territorial; el Plan de Desarrollo Medellín un Hogar para la Vida 2012 – 2015, también prioriza la periferia de la ciudad con el “cinturón verde” y dirige importantes programas de vivienda y desarrollo urbano para su intervención.

En todos estos planes y políticas de intervención territorial, está presente el criterio de priorización de territorios marginales cruzado con bajos niveles de calidad de vida de la población; en los tres niveles de gobierno, el gobernante de la entidad territorial dirige y coordina la estrategia, cada uno a su manera exploran posibilidades de involucrar actores de la vida económica, empresarial, política, social para conseguir su propósito; en todos los casos se combinan programas de superación de la pobreza de la población, con inversiones dirigidas a

elevant la competitividad del territorio expresado en infraestructura colectiva (vías, puertos, universidades, etc). Aunque estamos al frente de propuestas nuevas y sin posibilidades de saber su grado de éxito, celebramos que por lo menos estén en marcha y en cabeza de las autoridades públicas.

Un aspecto que merece ser profundizado en el marco de planes territoriales orientado al cierre de brechas de inequidad, es la capacidad de los departamentos como entidades territoriales intermedias para atender un número significativo de municipios lejanos y dispersos. El desarrollo de los municipios que integran el área central de Antioquia, contrastado con la pobreza de los municipios ubicados en la periferia del departamento, muestran que si bien es cierto que la urbanización y el desarrollo industrial concentran capacidades y oportunidades, evidencian también la incapacidad de los departamentos para acercar el Estado a los territorios alejados. En este escenario, la provincia como un nivel intermedio de gobierno podría ser más eficiente en la atención de esta marginalidad.

Finalmente, llama la atención en estas políticas y planes dirigidos al cierre de brechas de inequidad territorial: las autoridades y territorios priorizados, especialmente los municipales, no están haciendo uso de sus autonomías políticas y administrativas para autogestionar estas oportunidades. Los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad que son congéneres al principio de la autonomía en el marco de las reglas de la descentralización política y administrativa en Colombia, son los que marcan la pauta.

3. CERRAR BRECHAS SOCIALES Y TERRITORIALES, TAREA URGENTE DE LA PROVINCIA DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO

La superación de la inequidad social y territorial, es el principal objetivo de la propuesta de provincia del oriente antioqueño. Las figuras posibles de provincia (entidad territorial, entidad administrativa y de planeación, esquema de asociación) y los caminos para conseguirla necesitan claridad, consensos, legitimidad y persistencia para lograr este equilibrio. Conseguir equidad social para el 80% de los habitantes en situación de pobreza en el oriente lejano y equidad territorial para todos los municipios, son el principal propósito de cambio; los avances que consigamos en el mediano plazo, son cuota inicial para darle piso y legitimidad a la autonomía, la descentralización y la competitividad que aspiran sectores sociales, actores políticos y económicos del territorio del oriente antioqueño. Si bien la provincia apuesta por el cierre de brechas de inequidad social y territorial, por corregir realidades histórica y socialmente construidas, su principal apuesta debe ser prospectiva y de futuro, evitando que la tendencia de concentración territorial del desarrollo, aumente la marginación de las personas y territorios, genere más inequidad de la que tenemos hoy.

La siguiente propuesta de cierre de brechas se basa en las siguientes premisas: a) descentralización de servicios esenciales del Estado para acercarlos a la población pobre, b) participación de todos los actores y sectores de la sociedad, c) dinamización de nuevas centralidades en las zonas Páramo, Aguas y Bosques aumentando las interdependencias con la zona de Altiplano, d) necesidad de institucionalidad provincial para su implementación, e) necesidad de fuentes de financiación complementarias a las transferencias de la Nación constituidas en fondos de desarrollo provincial, participación en los fondos de las nuevas regalías y cooperación internacional.

3.1. Ordenamiento territorial

Actualmente el oriente cercano tiene demandas de ordenamiento territorial específicas. Establecer una zonificación en la zona del Altiplano que permita ordenar los usos del suelo para proveer en el mediano y largo plazo el agua y los servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía, gas, comunicaciones, transporte público), el crecimiento urbano y la vivienda, los bienes públicos (vías, hospitales, universidades, escenarios deportivos y artísticos, espacio público y naturaleza urbana), la producción agropecuaria, la agroindustria, la industria, el ocio, la recreación, etc. atendiendo a las necesidades de los procesos de crecimiento y concentración urbana de la población del Altiplano, buscando el aumento en la calidad de la vida de los habitantes predominantemente urbanos, la productividad de los sectores económicos y el bienestar general.

Así mismo, el oriente lejano zonas Páramo, Bosques y Aguas requieren de un ordenamiento territorial que permita el respeto y conservación de los recursos naturales y minerales del territorio con estrategias de declaración de parques naturales, protección de sistemas naturales de las industrias extractivas, cierre de la frontera agrícola; ordenamiento de las cuencas hidrográficas y los diferentes usos del agua (consumo humano, generación de energía, comercio); zonificación de la producción agrícola, pecuaria, silvopastoril, forestal, turística, agroindustrial, industrial. Dinamización de centros zonales supramunicipales intermedios entre el oriente cercano y el oriente lejano (Sónsón en zona Páramo, Peñol-Guatapé en zona Aguas, San Luis en zona Bosques) donde se desarrollen bienes públicos (vías, hospitales, universidades, escenarios deportivos y artísticos, espacio público) y sistemas productivos, entre otros, orientados al aumento de la calidad de la vida de población predominantemente rural en situación de pobreza, al mejoramiento de la productividad de los sectores económicos y a la dinamización de las interdependencias e intercambios con la zona Altiplano.

Todo lo anterior requiere de una nueva autoridad provincial con funciones de autoridad supramunicipal en el ordenamiento territorial, con capacidad técnica, planes y reglas de juego vinculantes para todos los actores del territorio, con legitimidad construida en procesos de concertación, participación ciudadana y deliberación pública provincial. Esta autoridad provincial de ordenamiento territorial, deberá establecer entre otros, las reglas de juego para establecer el sistema de cargas y beneficios, compensaciones o redistribuciones para toda la provincia del oriente antioqueño, para atender los desequilibrios que resultan de los desarrollos económicos localizados en territorios determinados, estas cargas y beneficios podrán abarcar impuestos al patrimonio, al daño ambiental, manejo de la plusvalía, mercado de tierras para vivienda, incentivos públicos a la inversión, etc.

La autoridad provincial del ordenamiento territorial, también deberá atender los desafíos que plantea la articulación entre el oriente antioqueño y el valle de Aburrá a través de la ciudad región o la región central de Antioquia. Atender la tendencia inevitable de esta integración sin que se aumenten las brechas de inequidad al interior del oriente, es el principal reto.

3.2. Conectividad vial del oriente lejano

Un tema que genera consenso entre los actores políticos y sociales del oriente antioqueño, es la conectividad vial del oriente lejano con el oriente cercano; en particular las vías secundarias que comunican a la zonas Páramo, Embalses y Bosques con el Altiplano. En la propuesta de provincia, estos corredores viales deberán favorecer el acceso a servicios educación superior, de salud, el aumento del intercambio económico, el turismo y la cultura. Las vías del oriente lejano en buenas condiciones (pavimentadas y en constante mantenimiento) acercarán a casi todo el oriente lejano con el Altiplano en dos horas de viaje, aumentando las posibilidades de viaje de estudiantes y profesores, pacientes, turistas; integrando los productos, bienes y servicios a los corredores exportadores del altiplano (aeropuerto, Autopista Medellín Bogotá); disminuyendo el valor de los fletes, mejorando el servicio de transporte público. En resumen, conectividad vial para aumentar acceso a derechos y oportunidades a la población y aumentar competitividad territorial.

Parte importante de la conectividad vial del oriente lejano, deberá ser la figura de concesión vial para la provincia del oriente antioqueño que haga posible la pavimentación y mantenimiento de las vías del oriente lejano. Los resultados obtenidos por la concesión Aburrá – Oriente en 15 años, muestran importantes avances de conectividad vial del oriente cercano y de este con el valle de Aburrá, se esperaría que una figura semejante para el oriente lejano logre en los futuros 15 años similares resultados, si se logra renegociar hacia el aumento el porcentaje de recursos de peajes y las prioridades de inversión pública como el Túnel del Oriente.

3.3. Unidades intermedias de salud

Actualmente el acceso a los servicios de salud en el Altiplano o Medellín de los pobladores del oriente antioqueño profundiza la inequidad: todas las personas del oriente lejano (las del régimen subsidiado y las del contributivo) deben desplazarse hasta el Altiplano o Medellín para acceder a servicios de segundo nivel de complejidad en adelante (un examen, a una cita con especialista o terapia, una cirugía de complejidad). El 70% de las personas pertenecientes al régimen subsidiado que están en situación de pobreza, deben asumir por su cuenta gastos de transporte, alimentación y en casos de alojamiento, para acompañar a un familiar enfermo; sólo el valor del transporte de una persona equivale en promedio a tres días de sus ingresos. Se trata de personas del nivel I y II del SISBEN que tienen que aportar un valor extra para acceder a la salud.

La manera de cerrar esta brecha es acercar descentralizando los servicios de salud, creando unidades intermedias de salud entre el oriente lejano y el Altiplano; unidades con infraestructura para prestación de algunos servicios de segundo y tercer nivel de complejidad. En el Hospital de Sonsón para que también accedan Argelia, Nariño y algunos habitantes de Abejorral; en San Luis donde además acuden habitantes de Puerto Triunfo, corregimientos del Magdalena medio de Sonsón, Aquitania de San Francisco, habitantes de Cocorná y los accidentados en la Autopista Medellín Bogotá; en Guatapé para San Carlos, San Rafael, El Peñol y los turistas; los nuevos hospitales del clúster de la salud en Rionegro ya cuentan con las posibilidades de acceso para los habitantes de los municipios del Altiplano y su alrededor. No se trata de servicios de segundo y tercer nivel de forma permanentes en estas unidades intermedias de salud, podría tratarse de un servicio itinerante, programado y coordinado por

el hospital provincial del oriente antioqueño y soportado en la red hospitalaria pública. En resumen, servicios de salud a la mitad del camino, del pasaje y con mayor calidad.

3.4. Educación técnica y superior

Además de fortalecer la educación técnica, tecnológica y superior en el Altiplano, principal tendencia de hoy, es necesaria la descentralización del servicio educativo preferiblemente público en las zonas Páramo, Bosques y Embalses. La sede de la U de A en Sonsón es la cuota inicial de este proceso, falta en San Luis y Guatapé Peñol para completar el circuito. Carreras dirigidas al aprovechamiento de la riqueza biodiversa del territorio, a la creación y administración de empresas del sector agrícola y forestal, a los servicios turísticos (agroturismo, ecoturismo, turismo de aventura); con un programa provincial de investigación aplicado a la sostenibilidad de la riqueza natural, mineral, a la producción y transformación de alimentos del distrito agrario, al aprovechamiento de las riquezas naturales en beneficio de los habitantes; y un programa de becas que incluye beneficios en el transporte (aprovechando las nuevas vías), residencias estudiantiles, pasantías, apoyo a los emprendimientos científicos y tecnológicos. La presencia de institucionalidad pública y privada de la educación superior y la investigación en el Altiplano, muestran fortalezas y capacidades para este programa provincial, esta capacidad institucional debería estar en capacidad de diseñar una política de descentralización hacia el oriente lejano, financiado con recursos del fondo de la equidad territorial; el análisis y evaluación de la presencia de esta diversidad de actores en el campo educativo, debería llevarnos a establecer si es necesaria una universidad para la provincia o un programa provincial coordinado a través de alianzas.

3.5. Saneamiento básico

La expansión urbana en Altiplano demanda cada vez más servicios públicos domiciliarios, manejo de residuos sólidos con relleno sanitario del Altiplano y empresa de servicios públicos especialmente acueductos y alcantarillados, estos elementos componen la estrategia provincial de saneamiento básico.

Proveer de agua potable y sistema de alcantarillado a la cada vez más creciente población urbana y semiurbana del Altiplano, es una necesidad que se debe atender de forma supramunicipal, planificada con visión prospectiva, retomando experiencias de las áreas metropolitanas en esta materia. La rentabilidad en la prestación de servicios públicos urbanos, comparado con los altos costos en la prestación de servicios públicos en las poblaciones rurales, es uno de los asuntos que deben ser controlados por la provincia en términos de compensación y equidad: si el oriente lejano presta sus aguas al acueducto del Altiplano y recibe las aguas negras, entonces se necesitan acuerdos de cargas y beneficios (como los que negocian hoy los municipios del norte del Valle de Aburrá frente a la contaminación del Río Medellín); debe evitarse que el criterio de rentabilidad económica sea el que privilegie al Altiplano para poner en marcha una empresa de servicios públicos, mientras se desatiende el oriente lejano.

Mejorar las condiciones de la vivienda en general (déficit de viviendas nuevas, mejoramientos) y aumentar las coberturas de servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica) son factores con peso relevante en la pobreza de la

población del oriente lejano que necesitan tratamiento específico. Sumados los recursos de los municipios en el rubro de saneamiento básico, los de Cornare para igual propósito y los aportes de la Gobernación de Antioquia, han demostrado ser insuficientes para atender el orden de magnitud de esta problemática. Un avance en esta materia podría ser la priorización de algunos sectores urbanos y rurales en los municipios para la implementación de planes de desarrollo urbano (al estilo del cinturón verde de Medellín) dirigidos al mejoramiento de las viviendas y el espacio público de sus entornos; en la zona rural planes integrales de mejoramiento de vivienda acompañados de infraestructura comunitaria para el disfrute colectivo.

3.6. El distrito agrario y la ruralidad

Aunque en el territorio rural del oriente antioqueño conviven la producción agropecuaria campesina, la agroindustria, el ocio y la industria, es claro que la principal vocación económica de la mayoría de los municipios del oriente es la producción agrícola campesina; lo anterior, sumado a la pobreza de la población campesina, muestra la pertinencia de fortalecer el distrito agrario y el desarrollo rural como una estrategia para el cierre de brechas de inequidad y dinamización de la economía.

El distrito agrario, como componente esencial de la zonificación y ordenamiento territorial de la provincia del oriente antioqueño, se define según Ceam, “como la unidad de gestión territorial agraria, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, que busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica, el mercado justo, promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población. Se hace énfasis en la unidad de producción, especialmente en la familia campesina como un todo compuesto de subsistemas biofísicos, socioeconómicos y culturales; aplicando estrategias de planificación participativa institucional y organizativa”.

El desarrollo rural de la provincia del oriente antioqueño, requiere potenciar los resultados que en materia de asociatividad para la producción, la transformación y la comercialización se vienen gestando entre productores campesinos, redes de comercio, actores de la agroindustria, la industria y los servicios, necesidad que se vuelve más fuerte con la entrada del TLC; la suma de productores campesinos e industrias de alimentos (Nutresa) muestra las posibilidades de una cadena promisoriosa y competitiva en el oriente antioqueño, sin embargo las relaciones asimétricas actuales entre unos y otros, hace evidente la necesidad de revisar los acuerdos que permita aumentar la rentabilidad de las familias y las organizaciones de productores campesinos, muchas de ellos víctimas del desplazamiento forzado en proceso de retorno a sus tierras.

La investigación científica aplicada a los procesos de producción agropecuaria, generación de valor agregado y comercialización, el aumento de las capacidades técnicas y administrativas para la generación de emprendimientos empresariales ligados al desarrollo rural, son parte esencial de este capítulo, en el cual los estudiantes campesinos y asociaciones de productores, universidades, empresas y el Parque Tecnológico de Antioquia podrían jugar un rol importante.

En todo lo anterior, la provincia asume la autoridad de ordenamiento territorial necesaria para establecer el distrito agrario; funciones de promoción del desarrollo rural, articulación y prestación de asistencia técnica; certificación de procesos de producción limpia y calidad de los productos, impulso de la marca regional, entre otras. La provincia podría tener mayor pertinencia para asumir esta competencia que actualmente está dispersa entre los municipios y la gobernación.

3.7. Plan de reparación territorial

El conflicto armado impactó de forma severa a personas, familias, predios, organizaciones, infraestructura física colectiva, ubicados en municipios que no cuentan con las capacidades institucionales y financieras para asumir el restablecimiento de derechos a la población víctima. La cuota inicial de este programa es el iniciado en San Carlos (con componentes de vivienda, apoyo a las actividades productivas de las familias retornadas, memoria histórica, desminado) y que tendrá posibilidades de réplica en San Francisco y Granada; a la provincia del oriente antioqueño le quedará más fácil partir de esta experiencia y ampliarla a los demás municipios. Este plan de reparación deberá contener un programa de restitución y formalización de la tierra que ha sido afectada por el conflicto armado, este programa debe estar integrado al distrito agrario para garantizar el usufructo de la tierra.

3.8. Actualización catastral

La actualización catastral en general y especialmente en los municipios del oriente lejano es otra necesidad enunciada por los alcaldes del oriente antioqueño, necesidad coyuntural que no necesariamente tendría que constituirse en competencia de la provincia. La actualización catastral tendría impacto favorable importante en las finanzas públicas locales, impacto desfavorable en los propietarios, pero es un paso necesario para avanzar en los temas de zonificación y ordenamiento, protección, manejo de plusvalía.

3.9. Autoridad ambiental.

Las competencias que tiene hoy Cornare, conviene que sean asumidas por la provincia en su totalidad?, Es posible y conveniente que al estilo de las áreas metropolitanas, la provincia asuman competencias sobre algunos asuntos ambientales??

3.10. Procuraduría provincial.

Existe actualmente y tiene jurisdicción para los 23 municipios, conviene que sea integrada a la provincia??

4. HECHOS PROVINCIALES

En la medida que no existen formal y jurídicamente las regiones y/o provincias, es necesario acudir a modo de analogía o de espejo, a la denominación usada en áreas metropolitanas para definir hechos supramunicipales.

Las interdependencias entre las características de los territorios y de las actividades de quienes viven en ellos definen los hechos territoriales; las interdependencias ecológicas y ambientales, económicas y de producción, de comunicación y movilidad, son hechos objetivos que para ser

atendidos han requerido diseños institucionales supramunicipales orientados al ordenamiento territorial y la provisión coordinada de servicios a la población.

En este orden de ideas, tenemos hechos provinciales de diversos tipos: a) los relacionados con la descentralización de servicios esenciales del Estado (salud, educación, saneamiento básico), b) los de conectividad vial y comunicación con el Altiplano, c) los ecológicos y ambientales, d) los económicos y de producción, e) los de ordenamiento territorial, f) los de reparación colectiva de los territorios afectados por el conflicto armado, g) desde el punto vista político y antropológico, la construcción social y política de la provincia realizada hasta el momento son un hecho provincial que da identidad.

La atención de los hechos provinciales define el tipo de institucionalidad y las competencias que las provincias deben asumir para atenderlos; partimos de que los hechos provinciales son configurados por la fuerza de la realidad, las dinámicas de la sociedad y el orden de magnitud que los hace social, económica, política, ética y ambientalmente intratables por la institucionalidad local; los hechos provinciales los definen un número plural de actores y no los intereses de uno de ellos.

5. FORMA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO

Con lo dicho atrás, queda claro que se requiere de una institucionalidad supramunicipal para atender los hechos provinciales, sobre los cuales el gobierno departamental tiene limitaciones para sumirlos; es decir está claro que se necesita la provincia del oriente antioqueño.

Dependiendo del tipo de entidad que logre acordarse y concretarse para la provincia (territorial o administrativa y de planeación) será el tipo de gobierno. Tratándose de una entidad territorial y basados en lo dicho por la Constitución, bastaría decir que la forma de gobierno es similar a la de un departamento o municipio integrado por las tres ramas del poder: ejecutivo o gobierno provincial, legislativo o parlamento provincial, judicial o jueces provinciales; que cada rama del poder público podrá asumir las competencias que define la constitución, podrán participar de las transferencias del gobierno central, podrá ser circunscripción electoral. Si bien existe acuerdo entre los actores que impulsamos la provincia, que la figura deseable es la entidad territorial, un criterio de realismo político muestra que en la actualidad estamos lejos de conseguirla y que su concreción depende de actores políticos exógenos.

Los resultados en la construcción de la provincia del oriente antioqueño se han basado en propósitos de construcción social y política de la provincia; en ese sentido tenemos acumulado para el diseño y puesta en marcha de una provincia administrativa y de planeación, no necesariamente igual a un área metropolitana o una asociación de municipios. Las competencias de la provincia son complementarias casi todas, subsidiarias otras, a las competencias de los municipios en ordenamiento territorial, educación superior, salud de segundo y tercer nivel, conectividad vial, saneamiento básico, desarrollo rural, servicios públicos; estas competencias superan de lejos al objeto misional de las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios. La provincia no debe ser área metropolitana, ni asociación de municipios, ni departamento chiquito, debe diferenciarse en su diseño institucional, esta es la principal innovación y propuesta que el oriente antioqueño puede hacer al país en el marco de

la descentralización política y administrativa, en el aumento de la presencia de la institucionalidad del Estado para atender y superar niveles de pobreza y miseria en territorios lejanos de las capitales.

El consejo provincial de alcaldes, la asociación de concejales convertido en consejo provincial de concejos, el consejo provincial de planeación y ordenamiento territorial, la asamblea provincial, pueden tener legitimidad, legalidad y fuerza vinculante suficiente para gobernar la provincia; el marco constitucional y legal vigente permite desarrollos para que cada uno de ellos funcionen a escala provincial. Aprovechar la legislación vigente para aumentar la fuerza vinculante de la ciudadanía organizada en los procesos del ordenamiento territorial y la gestión pública supramunicipal, es tema central. La forma de gobierno de la provincia, más allá de una circunscripción electoral que nos deja presos de las prácticas políticas tradicionales, debe permitir (al estilo de Bolivia y Ecuador) participación en el diseño, decisión, ejecución y control social de las políticas y programas dirigidos a un territorio determinado.

Los gastos de funcionamiento de la provincia debe ser un asunto a aclarar. Es de suponer que los costos de funcionamiento en los que incurren los niveles superiores de gobierno (nación y departamento) para ejercer sus competencias, podrían trasladarse para que la provincia ejerza dichas competencias.

6. FINANCIACIÓN Y RECURSOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA

Si la provincia asume competencias en los campos de la salud, educación, saneamiento básico, conectividad vial, servicios públicos, entre otros, se entiende que puede participar de las transferencias del presupuesto nacional y departamental. En Colombia existen experiencias y soporte jurídico para que una entidad territorial asuma de forma delegada competencias y recursos de un nivel superior de gobierno; esta posibilidad se amplía con la actual LOOT y sus figuras, entre ellas la provincia administrativa y de planeación.

Los contratos plan regulados por el Plan Nacional de Desarrollo 2010 2014 y la LOOT, permiten la participación de provincias o esquemas de asociación supramunicipal, en los fondos del nuevo estatuto de las regalías (fondo de equidad, de compensación, de ciencia y tecnología). A ello debería sumarse las participaciones del oriente antioqueño en las regalías del sector eléctrico.

El fondo de desarrollo regional puede estar constituido por los recursos provenientes de los acuerdos sobre cargas y beneficios en el aprovechamiento de la plusvalía del mercado de la tierra; de cargas impositivas adicionales para el aprovechamiento del recurso agua en la generación de energía y la explotación de recursos minerales, con destinación específica al desarrollo rural. La renegociación de el 10% del valor pagado en los peajes del oriente cercano para que siga siendo destinado específicamente a las vías del oriente lejano; un porcentaje de los recursos provenientes de la actualización catastral podrían estar dirigidos al fondo de desarrollo. Recursos de cooperación internacional bilateral y multilateral que podrían darle sostenibilidad a los resultados obtenidos en el laboratorio de paz y en el Proceso Estratégico Regional PER.

Nelson Restrepo, Coordinador operativo Conciudadanía