

Imprimir

Introducción

La descentralización no ha cumplido plenamente con sus objetivos y se ha convertido más en una descentralización hacia los políticos y poderes económicos locales que hacia la gran mayoría de la población trabajadora; la nación continúa concentrando no solamente la dirección o decisiones generales sino la propia prestación de varios servicios o actividades de carácter netamente local. Adicionalmente, las prácticas corruptas desde la etapa electoral hasta la gestión de detalle, se han extendido y convertido parte importante de los recursos en botín de políticos y administradores parásitos de la sociedad. La proclama de Jaime Castro a finales de los 70 “Hacia la democracia local”, terminó convertida, como el mismo lo reconoce, en la democracia de la politiquería y la corrupción.

En este texto presento algunas recomendaciones sobre lineamientos de política en materia de descentralización territorial con la ilusión de aportar algo a los programas de gobierno y a la formulación del próximo plan nacional de desarrollo. Se trata de lineamientos con cierto nivel de generalidad que deben ser precisados y detallados para convertirse en acciones operativas. La descentralización territorial comprende tanto la articulación de niveles de gobierno como el tratamiento de diversos sectores, siendo los más grandes educación (preescolar, básica primaria y secundaria y media), salud y agua potable y saneamiento básico. Por tanto, necesariamente deben relacionarse explícitamente las propuestas en materia de descentralización con las propuestas sectoriales, en forma tal que exista la mayor coherencia posible entre ellas.

La descentralización territorial se caracteriza actualmente por lo siguiente: a) En lugar de consolidarse una democracia local, aún dentro del limitado marco de la democracia formal

dentro del capitalismo, se ha consolidado en la mayoría de los casos una democracia restringida a favor de los poderes económicos y de los políticos y la burocracia que utilizan para su provecho el aparato estatal y los recursos públicos, convirtiéndose en parásitos de la sociedad; en casos extremos, se han creado “dictaduras” locales donde poderes armados controlan e intimidan a la población; b) la corrupción es un sistema organizado que comienza desde los propios procesos electorales; c) A pesar de 30 años de la elección de los primeros alcaldes todavía no se han alcanzado coberturas completas con elevada calidad en los tres servicios prioritarios –educación, salud y agua potable y saneamiento básico- y en los demás sectores no se cuenta con información adecuada y oportuna sobre impactos en las condiciones de vida de la población; d) los gobiernos nacionales han adelantado diversas acciones de recentralización, siendo la más destacada la reforma constitucional de 2001 que suprimió el cálculo de las transferencias como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, con lo cual pasaron de representar el 46% a menos del 20%; e) la ley de competencias y recursos no precisa claramente la distribución de competencias en todos los sectores y la mayoría de competencias asignadas a departamentos, distritos y municipios no está adecuadamente financiadas como lo ordena la Constitución; la ley de ordenamiento territorial impulsada por Vargas Lleras no abordó ninguno de los problemas de fondo; f) el gobierno nacional no territorializa sus acciones por municipios, no se coordina bien en el territorio y no responde adecuadamente a los ciudadanos; g) los sistemas de control y evaluación no hacen un buen seguimiento de lo fundamental: la garantía de derechos mediante el cumplimiento de metas en cuanto a coberturas y calidad en los diferentes servicios.

Todo lo anterior es reflejo de una organización social y un Estado que no está prioritariamente al servicio de las clases trabajadoras y la población pobre del país sino al servicio de sus propios intereses y de los sectores económicos dominantes. Dentro de la sociedad capitalista es apenas obvio este sesgo, pero aún dentro de las restricciones existentes es posible y conveniente presionar para que las instituciones garanticen cierta democracia para la actuación de los partidos, grupos y organizaciones que representan a las

clases trabajadoras, y para lograr que del producto nacional se destine una mayor proporción de recursos a satisfacer sus necesidades. En este contexto la descentralización es una gran bolsa de recursos que conforman un salario o ingreso indirecto de los trabajadores más pobres, razón por la cual es necesario tratar de que llegue a sus destinatarios y no se quede en las manos de los políticos y burócratas parásitos.

Visión general y objetivos: hacia una descentralización popular

La descentralización territorial debe cumplir adecuadamente los dos grandes objetivos para los cuales fue establecida, desde las reformas iniciales en la década de los ochenta y luego en la Constitución 1991:

1. Crear condiciones y espacios para que la población tradicionalmente excluida (clases trabajadoras asalariadas, pequeños productores campesinos y urbanos, empleados, grupos poblacionales) pueda tener acceso y mayor capacidad de incidencia y control sobre los gobiernos y administraciones territoriales y nacionales en su territorio. La descentralización debe hacer énfasis en extender condiciones para la participación en la democracia a los ciudadanos con menores recursos, considerando que los sectores empresariales cuentan con el poder económico y el acceso directo, por diversos medios, para acceder, a los políticos, gobernantes y funcionarios públicos.
2. Garantizar derechos constitucionales mediante la provisión de servicios mediante aparatos administrativos más cercanos a la población. Se trata de asignar a los gobiernos y administraciones cercanos a la ciudadanía aquellos servicios que por su naturaleza y características pueden prestarse en forma más eficaz, no solamente en términos de costos sino principalmente en cuanto a la respuesta apropiada a las necesidades y demandas y a la posibilidad de permitir mayor y mejor veeduría. Se deben alcanzar coberturas de 100% en todos los municipios del país en los servicios de educación, salud y agua potable y

saneamiento básico, tanto en la zona urbana como en la zona rural.

## Líneas de Acción

Para cumplir con los grandes propósitos establecidos es necesario adelantar acciones de diversa naturaleza en las siguientes líneas:

### 1. Democracia popular

- Poder para los consejos territoriales de planeación: Reformar los consejos territoriales de planeación y demás organismos y espacios de participación ciudadana para que tengan un carácter netamente popular, y financiar actividades básicas de petición de cuentas en todo el territorio nacional.
- Intervención internacional para controlar la corrupción: Conformar un esquema ciudadano de prevención y control de la corrupción con apoyo de la cooperación internacional y funcionarios independientes. Puesta en marcha de programa de prevención y control de la corrupción electoral
- Creación del consejo nacional de la descentralización como espacio de articulación de la nación y las entidades territoriales con participación y veeduría de representantes de organizaciones sociales independientes.
- Ampliación de los funcionarios locales y nacionales en los territorios que deben ser electos o cuya permanencia en los cargos debe ser ratificada por la población local.

### 1. Garantía de derechos

- Establecer metas de resultados concretas en cuanto a coberturas, calidad y continuidad de los servicios a la población, por zonas, y con énfasis en la población más pobre, tal como lo establece la Constitución, como eje articulador de toda la política de descentralización.
- Cumplir con el mandato constitucional del artículo 288 de elaborar una distribución de competencias completa (en todos los sectores) entre la nación y las entidades territoriales, mediante las cuales se establezcan claramente los papeles de los departamentos, distritos y municipios. Descentralizar las competencias de carácter local y suprimir o disminuir las entidades nacionales correspondientes.
- Ajustar los recursos de transferencia a las competencias asignadas, lo cual implicará aumentar la participación en los ingresos corrientes de la nación. Dar cumplimiento al mandato constitucional de no asignar competencias a las entidades territoriales sin la asignación de los recursos fiscales para su adecuada prestación. Fusionar el sistema general de participaciones y el sistema general de regalías en un solo sistema de financiación de las entidades territoriales.
- Otorgar autonomía territorial para la definición de impuestos propios.
- Definir y financiar las estructuras administrativas y plantas de personal técnicas en los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª, con criterios de mérito y estabilidad.
- Elaborar el plan nacional de desarrollo y el presupuesto nacional con capítulos por municipio elaborados en forma concertada con las autoridades territoriales y las organizaciones de las comunidades. Designar delegados nacionales por municipio encargados de coordinarse con las entidades territoriales.
- Crear condiciones y apoyar la función de coordinación de los servicios nacionales en su territorio por parte de los departamentos y municipios.
- Asignación al DANE del sistema de información territorial para controlar la garantía de derechos en las competencias a cargo de las entidades territoriales.
- Asignación especial de recursos para las líneas anteriores en los municipios prioritarios en los acuerdos de paz.

Todo nuevo gobierno comienza su gestión en el marco de la política vigente y por tanto durante un tiempo mínimo de un año, mientras aprueba su Plan Nacional de Desarrollo y

reformas legales en temas particulares- su labor en materia de descentralización consiste en operar los lineamientos de política existentes. Por esta razón, las recomendaciones presentadas en este texto se dividen en dos escenarios básicos: a) Un escenario de gestión de la descentralización en el marco de las normas constitucionales y legales vigentes, donde los instrumentos principales son decretos presidenciales y resoluciones de diferentes entidades, así como la realización de acciones de planeación, ejecución y seguimiento[1]; b) Un escenario de reformas constitucionales y legales.

## 1. Escenario sin reformas

### 1. Democracia popular

- Creación y puesta en marcha de comisión internacional para la lucha contra la corrupción, con énfasis en la corrupción electoral

El ejecutivo financiará y buscará apoyo de la cooperación internacional, para conformar una comisión internacional para la lucha contra la corrupción, dando prioridad en la coyuntura actual al proceso electoral territorial de 2018. Esta comisión se establecerá mediante un convenio con Naciones Unidas y tendrá un director internacional bajo una figura similar a la CIGIC de Guatemala. Contará con un equipo de investigadores independientes encargados de detectar, hacer seguimiento y presentar la denuncia ante los medios de comunicación y los órganos de control, sobre los diversos delitos e irregularidades en materia electoral. Deberá estar articulada a los órganos y espacios de participación ciudadana en los territorios.

- Financiación y asistencia técnica a los consejos territoriales de planeación y organismos y

## espacios de participación ciudadana

El ejecutivo, por medio del Ministerio del Interior, y de los ministerios sectoriales, conformará una bolsa de recursos para apoyar a los consejos territoriales de planeación y demás órganos y espacios de participación ciudadana (Juntas de Acción Comunal, gobierno educativo, comités de participación comunitaria en salud, comités de desarrollo y control de los servicios públicos, veedurías ciudadanas), para que pidan cuentas sobre el cumplimiento de metas de cobertura y de calidad a los gobiernos territoriales y nacionales en el territorio, adelanten diversas acciones (tutelas, derechos de petición, acciones de cumplimiento) y presenten denuncias a los órganos correspondientes, en tiempo real. El apoyo consistirá en acceso y manejo de información sobre la gestión territorial con énfasis en coberturas y calidad, recursos disponibles y ejecución de proyectos; disponibilidad de asesorías para adelantar acciones de garantía de derechos y presentación de quejas y denuncias; acceso a recursos para asuntos logísticos. Se pondrá énfasis en el cumplimiento del mandato establecido en el decreto 28 de 2008 de presentar por parte de alcaldes y gobernadores informes semestrales de cumplimiento de metas de cobertura y calidad en los servicios.

- Información para el control ciudadano

El gobierno nacional preparará informes anuales por municipio (y dentro del municipio por zonas y otras divisiones) sobre el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad de los servicios y la garantía de derechos, y los remitirá a los Consejos Territoriales de Planeación y demás órganos y espacios de participación. Tanto las acciones de información como de apoyo al control ciudadano serán financiados con recursos del presupuesto nacional pero los programas y acciones serán definidos y ejecutados por un organismo independiente. El DANE y los Ministerios Sectoriales, así como el DNP, entregarán periódicamente información sobre cumplimiento de metas por cada municipio del país a los consejos de planeación y a los

demás órganos y espacios de participación.

## 2. Mejoramiento en la provisión de bienes y servicios locales

- Plan nacional de desarrollo por municipios

El Plan Nacional de Desarrollo será, por primera vez, territorializado por municipios. El Plan Nacional contendrá un plan nacional por municipio, donde se especifican las metas, acciones y recursos a ejecutar en cada uno de ellos. Este plan será elaborado con la participación de las autoridades de las entidades territoriales, pero principalmente, con la participación del consejo territorial de planeación y otros órganos y espacios de participación. Cada plan tendrá un coordinador nacional responsable de su ejecución y se firmará un acuerdo con cada uno de los municipios, buscando compromisos conjuntos para el logro de las metas.

- Orientación del esquema de seguimiento a las metas de cobertura y de calidad

Los sistemas de información existentes para monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, así como los diversos sistemas sectoriales en lo pertinente, se enfocarán en el control de resultados, es decir en la garantía de derechos mediante la provisión de bienes y servicios públicos, dejando el control procedimental especialmente a los órganos de control. El DANE deberá definir y coordinar el sistema general de información sobre el desempeño territorial, con énfasis en garantía de derechos, para lo cual contará con un comité directivo conformado por organizaciones de la sociedad civil y usuarios de los diferentes servicios. El DANE deberá preparar anualmente un informe municipio por municipio y departamento con los avances en cuanto a las metas de



cobertura y calidad.

- Creación de instancias de coordinación con participación ciudadana

Comisión Nacional de Descentralización. Se conformará una comisión responsable de definir lineamientos, discutir y conceptuar todas las iniciativas de reforma constitucional y legal y decretos relacionados con la descentralización y de hacer seguimiento a la política de descentralización, con participación de los tres niveles de gobierno. Esta comisión tendrá un comité directivo conformado por representantes sociales y populares de los consejos de planeación.

### 3. Escenario con reformas constitucionales y legales

#### 1. Democracia popular

- Consejos territorial de planeación realmente ciudadanos y con recursos

Se realizarán reformas a la Constitución, a la ley de competencias y recursos y a la ley orgánica de planeación para establecer medidas como las siguientes:

- Conformación de los consejos de planeación en todos los niveles exclusivamente por representantes de organizaciones ciudadanas

- Consejeros elegidos por voto de organizaciones ciudadanas
- Asignación de recursos para manejo de información y seguimiento; elaboración y trámite de acciones legales; presentación de quejas y denuncias; difusión de información y análisis. Todos los consejos y espacios tendrán recursos con cargo al SGP.
- Elaboración de informes periódicos de “petición de cuentas” por parte de organizaciones sociales y comunitarias.
- Garantía de acceso a medios de comunicación.
- Elección popular de otros funcionarios locales como los personeros y contralores.
- Creación de mecanismos de evaluación de los secretarios por parte de organizaciones sociales y la moción de censura popular. Funcionarios nacionales en el territorio como comandantes de policía, jueces, fiscales, registradores serán evaluados por organizaciones de la sociedad civil.

## 2. Mejoramiento en la provisión de servicios locales

- Elaboración y aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial que incluya la distribución de competencias y recursos completa entre la nación y las entidades territoriales
- Reforma de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política para crear participaciones específicas por sector y/o servicio, con metas de cobertura y calidad, en todos los servicios, con base en costeo de las necesidades, e incremento en la magnitud del SGP
- Modificación de la ley orgánica de competencias y recursos: distribución de competencias en los sectores donde la ley no ha cumplido el mandato constitucional (todos los servicios con excepción de educación, salud y agua potable). Énfasis en la creación de participaciones para financiar infraestructura vial, vivienda, desarrollo económico rural, participación y plantas de personal en municipios pequeños.
- Especialización, dentro de la distribución anterior, del departamento en unas pocas competencias de carácter supra municipal además de las asignadas actualmente en educación y salud: vías secundarias, promoción de actividades económicas, formación para el trabajo, ambiente.

- Eliminación de programas nacionales que prestan servicios de carácter local y traslado de sus recursos al SGP.
- Estimación de costos de prestación de los servicios para determinar la magnitud de las diferentes participaciones y determinar el incremento en el monto global del SGP. Incluir los costos derivados de una mejor remuneración a los maestros y de los diferentes componentes de calidad.
- Fusión del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías
- Reforma constitucional para establecimiento del SGP como esquema básico de distribución de competencias y recursos y articulación del sistema general de regalías como fuente complementaria para competencias específicas (vías terciarias, vivienda, etc.). Supresión del Sistema General de Regalías como fondo aparte de la ley de competencias y recursos.
- Coordinación nación territorio
- Reforma a la ley de planeación y ley de presupuesto para crear los planes y presupuestos nacionales por municipio, como elemento de articulación entre la nación y el territorio.
- Creación legal de la comisión nacional para la descentralización.
- Establecer y financiar la estructura administrativa territorial básica
- Estimación del costo de personal y funcionamiento requerido por municipios sin suficiente capacidad fiscal actualmente.
- Creación de fondo dentro del SGP para financiar estructura y planta mínima con criterios técnicos para su conformación y administración.
- Comisión permanente de lucha contra la corrupción territorial
- Creación legal de la comisión permanente de investigación y denuncia de hechos de corrupción territorial con dirección internacional
- Transparencia y sistemas de información
- Reforma de la ley 152 para conformar el sistema de información territorial sobre garantía de derechos coordinado por el DANE y la obligación de entregar información periódica a los consejos de planeación, organismos y espacios de participación ciudadana.
- Énfasis en los municipios incluidos en el Acuerdo con las FARC
- Aplicación de las medidas anteriores con énfasis en los municipios prioritarios para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

ALBERTO MALDONADO COPELLO

24 de enero de 2018

## NOTAS

[1] Este escenario es realista en la medida en que no hay garantía de que se logren aprobar las reformas constitucionales y legales requeridas.