

Imprimir

Cuando parecía imposible llegar más bajo en la formulación de la política de desarrollo territorial el Gobierno de Duque, por medio del Departamento Nacional de Planeación, hizo un extraordinario esfuerzo y elaboró una política aún peor que la del último gobierno de Santos.

La política de descentralización se encuentra en el capítulo XV denominado “Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”, que va de la página 796 a la página 864. El capítulo se divide en cinco partes: a) Políticas e inversiones para el desarrollo regional; b) Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo; c) sistema de ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo; d) gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable; e) instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional.

El texto confunde una estrategia de desarrollo territorial con una estrategia de descentralización territorial. En la página 796 comienza el capítulo sobre el pacto por la descentralización refiriéndose a las características de una estrategia de desarrollo territorial eficaz y señala que el PND adopta el “paradigma de desarrollo regional de la OECD”. Puede haber una estrategia de desarrollo territorial con poca o mucha descentralización territorial. Son estrategias complementarias pero que tienen cada una sus especificidades. Un sector como el de infraestructura vial troncal puede estar poco descentralizado territorialmente pero ser parte de una estrategia de desarrollo territorial.

En esta nota me concentraré en el punto d, que se refiere a los gobiernos territoriales capaces y efectivos, que se encuentra en las páginas 843 a 854. Este literal tiene una brevísima introducción y las siguientes partes: 1) Diagnóstico, donde se abordan los ingresos territoriales, la baja eficiencia en el gasto público territorial y los mecanismos de asistencia técnica territorial y la baja capacidad de gestión del talento humano; 2) Objetivos, estrategias y metas, donde se encuentran fomentar las capacidades de gestión fiscal para aumentar ingresos; promover la eficiencia en el gasto público territorial; y mejorar y articular los mecanismos de asistencia técnica.

Se afirma en la introducción que para materializar las estrategias de desarrollo territorial (aprovechamiento de las potencialidades de las subregiones, beneficios de la aglomeración con vínculos urbano-rurales, conectividad de nodos y fortalecimiento de esquemas asociativos) se requiere continuar con el fortalecimiento de la descentralización en el frente fiscal y en las capacidades locales para generar recursos propios y ejecutarlos eficientemente. El enfoque es prioritariamente fiscal y administrativo lo que se evidencia en la ausencia, como veremos, de diagnósticos sobre la “democracia” local y sobre los resultados sectoriales: educación, salud, agua potable, vivienda, infraestructura vial y demás competencias territoriales.

Ingresos territoriales

Se afirma en el diagnóstico que el SGP representa la fuente más importante de recursos territoriales y se señala que la capacidad fiscal de las entidades territoriales es heterogénea, debiéndose las brechas tanto a las diferencias en las bases económicas como a diferencias en la capacidad institucional. El recaudo por habitante es muy diferente entre municipios y además el recaudo efectivo es muy inferior al recaudo potencial en predial: con la actualización catastral, en un escenario conservador, se podrían recaudar \$4,1 billones más. De otra parte se señala que la cantidad de tributos territoriales dificulta la administración tributaria. Lo único medianamente novedoso es la mención a las diferencias entre recaudo efectivo y potencial.

Las causas principales de todo lo anterior según el plan: débil capacidad institucional, baja actualización y modernización del catastro. Esto se ha repetido hasta el cansancio en los planes anteriores y este Plan no se pregunta y por tanto tampoco responde: ¿por qué sigue siendo débil la capacidad institucional? ¿por qué está desactualizado el catastro? No se va al fondo de los problemas. De otra parte, no se hace un mínimo balance, no se presenta un solo dato sobre las acciones durante los años anteriores para mejorar el catastro y fortalecer las capacidades. ¿Qué ocurrió con el programa de fortalecimiento de capacidades territoriales del Banco Mundial? ¿Qué ocurrió con las acciones realizadas en materia de catastro? Silencio absoluto.

De otra parte, nada se dice en este punto de ingresos territoriales sobre el sistema general de regalías ni se presenta balance alguno de su ejecución.

Gasto público territorial

Los municipios ejecutaron en 2017 el 67% del total de inversión pública que fue de \$119 billones, una cifra grande en términos absolutos y con relación al total nacional. Pero el PND no presenta dato alguno sobre la distribución sectorial (educación, salud, agua potable, etc.) de este gasto, ni sobre las acciones realizadas y mucho menos sobre los impactos en las condiciones de vida de la población. Uno de los grandes propósitos de la descentralización territorial es que los departamentos y municipios presten unos bienes y servicios a su población, especialmente a la más pobre pero el PND no consideró pertinente incluir alguna cifra en esta parte del PND sobre los resultados alcanzados por las entidades territoriales, información fundamental para cualquier evaluación y reformulación de la política. Si el diagnóstico de la parte de ingresos es pobre esta sobre gastos es miserable.

El diagnóstico se concentra entonces en generalidades sin sustentación empírica alguna: desarticulación horizontal en el gobierno nacional, limitaciones en la gerencia pública, baja capacidad local para optimizar la inversión, carencia de mecanismos para orientar la inversión hacia la consecución de resultados, baja capacidad local para la priorización de necesidades, deficiencias en la formulación y estructuración de proyectos de inversión, debilidades en la gestión contractual, todo lo cual se refleja en baja ejecución y baja calidad de la inversión. Ni un dato, ni una descripción, ni un análisis. Siempre habrá problemas de capacidad o deficiencias en la formulación de proyectos, pero específicamente ¿cuál es la situación? No mejoró nada esto en los últimos 4 años? ¿Qué pasó con todos los programas de apoyo a las entidades territoriales? Nuevamente, qué resultados obtuvo el programa nacional de fortalecimiento de las entidades territoriales financiado por el Banco Mundial. De otra parte se afirma que es necesario articular los esquemas de monitoreo, seguimiento y control de la inversión territorial pero no se presenta un diagnóstico de estos sistemas.

Sobre los mecanismos de asistencia técnica territorial

Esta sección se parece a las anteriores: no hay diagnóstico de la situación con información y análisis, no hay balance alguno de lo ocurrido en el gobierno anterior, no hay descripción y evaluación de resultados alcanzados hasta el momento: pura cháchara. Se presenta al comienzo un gran descubrimiento: “la administración de este recurso (el talento humano) constituye una variable clave para la gestión de las entidades públicas colombianas”. Se afirma que hay debilidades para contar con fuerza de trabajo que responda a las necesidades de las entidades públicas y que se presenta una tendencia creciente a utilizar mecanismos de contratación como la prestación de servicios (el texto olvida mencionar la ley 617 de 2000 y sus efectos en esta materia). De otra parte se indica que “prevalecen deficiencias en la llegada a nivel territorial de las estrategias de fortalecimiento y capacitación a funcionarios públicos” y que el 78% de los alcaldes considera que la oferta del gobierno nacional es desarticulada y atomizada. Después de varios años de un programa de fortalecimiento nacional de capacidades territoriales con US\$70 millones de dólares financiado por el Banco Mundial, esto es todo lo que tiene que decir el PND sobre las capacidades territoriales. No hay evaluación alguna de este programa ni de las acciones de las demás entidades, el texto no es transparente.

Si el diagnóstico es malo no hay que esperar mucho de los objetivos, estrategias y metas

El PND es coherente: el diagnóstico es muy malo y las líneas de acción también. Consisten principalmente en afirmaciones generales sin mucha precisión que indican que en muchos casos no se tiene claro qué hacer y lo que se propone es diseñar o elaborar metodologías. Ejemplos: diseñar y promover estructuras organizacionales, diseñar un programa de fortalecimiento de capacidades, identificar una propuesta, diseñar una metodología, etc.

Adicionalmente, en la versión del PND disponible en la página web del DNP las tablas sobre metas están en su gran mayoría vacías[1]; y no se establecen metas sustanciales sino principalmente metas de proceso, bastante generales. En la tabla siguiente resumo lo planteado en la política para cada uno de los componentes.

La descentralización territorial en el Plan Nacional de Desarrollo de Duque: peor que en el plan de Santos

Fomentar capacidades de gestión fiscal	Promover la eficiencia en el gasto público territorial	Mejorar y articular mecanismos de asistencia técnica
Implementar estrategias para fortalecer capacidades territoriales en gestión fiscal	Diseñar y promover estructuras organizacionales eficientes	Diseñar y ejecutar un Programa de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales mediante creación de incentivos para emplear recién egresados en las regiones (Opción Colombia 2.0).
Promover incentivos como la pago de servicios ambientales	Continuar con la implementación de proyectos tipo y estandarización de instrumentos para estructuración de proyectos de inversión	El Ministerio de Trabajo reglamentará competencias territoriales en materia de empleo, adoptará la política de trabajo decente y creará mecanismos de coordinación con las entidades territoriales.
Masificar la contribución por valorización y la participación en plusvalías	Identificar una propuesta que permita que la estrategia de Monitoreo, seguimiento y control del SGP sea integral y oportuna	Los gobiernos territoriales incluirán en sus planes programas para promover el trabajo decente y recibirán acompañamiento para fortalecer sus capacidades, dentro de lo cual la ESAP jugará un papel importante.
Promover la creación de nuevos instrumentos de financiación	Diseñar e implementar modelos de análisis de información integrando herramientas de Big data	Generar capacidades en los territorios por medio de la Red de Estructuradores de Proyectos
Diseñar estrategia para simplificar y racionalizar la gestión tributaria	Diseñar una nueva metodología de medición de desempeño fiscal	Proponer una reestructuración de FONADE para convertirlo en entidad estructurada y formuladora de proyectos de alta calidad
Identificar modelos de igualación fiscal y de transferencias por resultados	Diseñar acuerdos marco de precios y otros instrumentos de agregación de demanda para el nivel territorial por medio de Colombia Compra Eficiente	
Desarrollar estrategias de pago por desempeño		
Identificar fondo de recursos para financiar proyectos locales según resultados sectoriales		
Metas	Metas	Metas
Se presentan 6 metas (2 de resultado y 4 de producto) pero 3 están por definir y las otras son documentos y proyectos de ley.	Se presentan 10 metas (2 de resultado, que son un chiste ² , y 8 de producto), de las cuales 9 están por definir; la mayoría son documentos metodológicos	Se presentan 7 metas (2 de resultado y 5 de producto), de las cuales 5 están por definir; consisten en gran medida en documentos metodológicos

Las ilusiones perdidas

En un Estado unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, donde departamentos, distritos y municipios son las entidades de gobierno más cercanas a los ciudadanos y ejecutan el 67% del total de la inversión pública nacional, resulta por decir lo menos sorprendente la forma marginal y descuidada en la cual se trata el tema en el PND. En los capítulos sectoriales no se incluye adecuadamente la dimensión territorial y en el capítulo XV, específico sobre descentralización, se abordan los gobiernos territoriales con una pobreza insuperable. En buena medida el texto examinado parece el plan de trabajo de la

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP y no el plan del país en su conjunto. Hay vacíos enormes, temas que ni siquiera se mencionan o se hace en forma marginal: la distribución de competencias entre niveles de gobierno, las regalías y la corrupción territorial, por ejemplo.

Pero el vacío más grande que obviamente responde a un enfoque general, se encuentra en la dimensión democrática de la descentralización. No hay en este capítulo una sola palabra sobre la democracia electoral, participativa o directa, no se encuentra un balance de estos puntos, no hay un diagnóstico de la situación. En un país donde los gobiernos territoriales se encuentran cercados o capturados por fuerzas económicas legales e ilegales, donde se asesinan impunemente líderes sociales, el silencio del PND es vergonzoso. En todo el PND la palabra democracia aparece muy poco. Estos temas solo se abordan en la página 319, dentro del pacto por la legalidad, pero de manera marginal e insuficiente.

En su etapa inicial la descentralización territorial se promovió por parte del Estado como una reforma sustancial, parte de una estrategia de apertura democrática, que fue acogida no solo por el establecimiento sino por diversos sectores de izquierda que pensaron se abrían oportunidades para la participación política de grupos tradicionalmente excluidos y opciones para un mejoramiento de las condiciones de vida, especialmente de la población pobre en las zonas más atrasadas del país. Treinta años después Jaime Castro, uno de los principales promotores de la reforma, repite insistentemente que a la descentralización se la tomaron la corrupción y la politiquería. El gobierno nacional conoce la situación pero en su “carta de navegación” ni siquiera hace referencia a estos problemas fundamentales. El tema, desde la política nacional se aborda básicamente como un asunto de trámites administrativos sin mayor relevancia, con lo cual implícitamente se reconoce que no importa que continúe la politiquería y la corrupción.

[1] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>. Consultado el 4 de febrero de 2019.

La descentralización territorial en el Plan Nacional de Desarrollo de Duque: peor que en el plan de Santos

[2] Los dos indicadores de resultado en este punto son: “Mayores niveles de inversión en la economía colombiana” y “los ciudadanos recibe de manera eficiente y oportuna los bienes y servicios por parte del Estado”.

Alberto Maldonado Copello