

Imprimir

En artículo anterior publicado en Revista Sur[1] examiné algunos aspectos de la política de descentralización territorial contenida en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Básicamente mostré allí que el gobierno no tiene una política dirigida a que efectivamente se cumplan con los objetivos de la descentralización en cuanto a impactos en condiciones de vida y democracia local. En este artículo reviso los temas contenidos en el articulado propuesto para segundo debate ante la plenaria de la Cámara y del Senado[2] donde se ratifica la afirmación anterior.

El contenido

En el artículo 3º se incluye la estructura de las Bases del PND y dentro del “pacto estructural” número 3 denominado “Equidad” se presenta el pacto número 16 denominado “Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”, pero no hay ninguna parte del texto dedicada expresamente al tema y donde se concentren los distintos asuntos.

Los asuntos relativos a la descentralización territorial se encuentran dispersos a lo largo del articulado en 47 de los 340 artículos tal como se presenta en la tabla anexa. El documento de bases del PND no presenta una visión general de la estructura de la descentralización y de los cambios de fondo o de detalle que se piensan realizar y la lectura del articulado, por su carácter disperso no facilita tener una idea de conjunto. Sin embargo, es evidente que no hay ningún interés en abordar de forma general los problemas centrales que enfrenta la descentralización. A continuación intento presentar un resumen abordando la exposición por las dimensiones generales de la descentralización.

Las dimensiones básicas de la descentralización son el ordenamiento territorial en el sentido político administrativo, las competencias, los recursos, las estructuras administrativas y los recursos humanos, las relaciones intergubernamentales (coordinación y articulación, seguimiento y control). Todos estos elementos apuntan en la descentralización territorial colombiana a dos grandes objetivos explícitos: i) garantizar un conjunto de bienes y servicios a la población trabajadora de menores ingresos; ii) promover la democracia local, objetivos que no se están cumpliendo adecuadamente.

Ordenamiento territorial. El PND no propone reforma alguna de fondo con respecto al ordenamiento territorial. Básicamente incluye en el artículo 131^o una reforma a los requisitos (población, características del territorio, sustentación técnica) para conformar distritos, incluyendo demostrar capacidad fiscal específicamente para financiar el funcionamiento de las localidades. De otra parte en el artículo 252 reglamenta algunos aspectos relacionados con el procedimiento para conformación de los esquemas asociativos territoriales, los cuales podrán presentar proyectos a los OCAD y ser sus ejecutores; este artículo además determina las funciones de los esquemas asociativos. No avanza no se propone nada sobre la creación de nuevas entidades territoriales tal como lo dispuso la Constitución Política en 1991 ni sobre incremento de la autonomía de las existentes.

Competencias. El PND incluye algunos artículos que abordan competencias de las entidades territoriales y funciones de los alcaldes y gobernadores, pero solamente en salud (artículos 234 a 238) se presentan cambios en las competencias entre la nación y las entidades territoriales, modificando varios artículos de la ley 715 de 2001; igualmente, en agua potable (artículo 282) se incluye un artículo con una pequeña modificación de la ley 1176 con relación a la inversión de los recursos del SGP. En otros casos se trata de asignaciones de funciones o de facultades a las entidades territoriales en diversos sectores como catastro, cultura, grupos vulnerables, movilidad, tecnologías de la información y la comunicación, cárceles, etc.; son modificaciones o complementos a leyes sectoriales con lo cual el panorama se hace aún más difícil de comprender. En su conjunto el PND no tiene una propuesta completa de revisión y ajuste de la distribución y competencias y tampoco de compilación y organización que permite precisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Recursos. No hay cambios de fondo en la estructura fiscal pero se incluyen varios artículos relacionado tanto con ingresos propios (predial, industria y comercio) como de transferencias (SGP y regalías); algunos de los artículos se refieren más que todo a asuntos de procedimiento (por ejemplo el artículo 71 sobre la declaración y pago del ICA), pero otros afectan en una u otra medida cantidades, (por ejemplo creación de estampilla para bienestar del adulto mayor, artículo 220). En otros casos se trata de reasignación o reorientación de

recursos ya existentes como en regalías a algunas finalidades. Se faculta en el artículo 54 a los mandatarios territoriales para autorizar vigencias futuras en su último año de gobierno en ciertas circunstancias. Con relación al catastro se incluye el artículo 89 la creación de una contribución parafiscal mediante la cual los municipios financiarán las actividades catastrales del IGAC, una típica medida de centralización de ingresos.[3]

Adicionalmente hay algunas normas relacionadas con el saneamiento financiero, especialmente en salud. Para dar contentillo a FECODE se incluye en el artículo 194 la creación de una comisión para estudiar el incremento de recursos del SGP para educación, lo cual es evidentemente una burla del gobierno para dilatar decisiones, dado que si existiera la voluntad política ya habría incorporado propuestas concretas en el proyecto de plan. El PND no aborda el tema de la existencia de muchas competencias a las entidades territoriales sin la asignación de los recursos suficientes para su adecuado cumplimiento, con lo cual ignora uno de los problemas centrales del diseño de la política que además incumple un mandato constitucional expreso. Tampoco plantea nada relativo a la articulación entre el SGP y el Sistema General de Regalías cuyo funcionamiento separado es un absurdo.

Estructuras administrativas y recursos humanos

En el artículo 265º se establece que los procesos de selección para proveer vacantes en los empleos de carrera administrativa en los municipios de categoría 5ª y 6ª serán asumidos por la comisión nacional del servicio civil; no hay nada de fondo sobre el problema de la carrera administrativa en las entidades territoriales y la financiación de plantas mínimas que garanticen un equipo técnico y estable de funcionarios.

Coordinación

No hay una estrategia que se base en el respeto de las autonomías territoriales. Hay un cambio, cosmético en el caso de los contratos plan y unas autorizaciones inocuas a las entidades territoriales para hacer Pactos (acuerdos o convenios, artículo 253), algo que ya pueden hacer en el marco legal vigente. En algunos sectores se incluyen esquemas de

coordinación como en el caso de la política de paz (artículo 283). Así mismo se dan facultades para las asociaciones de entidades territoriales como la posibilidad de destinar recursos de una entidad territorial en otros territorios (artículo 254). No hay ningún artículo sobre herramientas para que alcaldes y gobernadores puedan efectivamente coordinar los servicios nacionales en su territorio.

Asistencia técnica

Se incluyen unos artículos sobre asistencia técnica por parte de la nación, el 163 sobre el sistema estadístico nacional y el apoyo a las entidades territoriales en la materia y el artículo 219º sobre la política de prevención de la explotación sexual; en el artículo 85º, en materia catastral, se asigna la función a los departamentos de asistir técnicamente a los municipios, sin precisar recursos para su cumplimiento.

Control

El plan incluye en el artículo 332º facultades al gobierno para modificar la estrategia de monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones, sobre la cual en las bases del PND no se hizo ningún balance ni mención alguna sobre la participación ciudadana. De acuerdo con el artículo 356 de la Constitución Política “Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.” Hasta el momento no se ha hecho prácticamente nada con respecto al fortalecimiento de la participación ciudadana en el control del SGP, pero el PND no menciona el tema ni tampoco incluye medida alguna orientada a garantizar que los recursos se destinen efectivamente a los objetivos fijados y tengan impactos en las condiciones de vida de la población.

Democracia

El principal vacío del PND se encuentra aquí. No hay medida alguna para promover que efectivamente la participación ciudadana funcione ni con respecto a mecanismos para proteger la democracia electoral.

Comentario general

El proyecto de articulado del PND es coherente con las bases del plan; consiste básicamente en retoques pero no aborda los problemas centrales. No incluye medida alguna para tratar de garantizar que funcione mejor la democracia formal, para hacer más clara la distribución de competencias ni para articular el sistema general de participaciones y el de regalías. Tampoco tiene artículo alguno sobre incremento de los recursos para garantizar la adecuada prestación de los servicios, ni sobre mecanismos y recursos para garantizar que efectivamente las clases trabajadoras cuenten con herramientas para controlar el gasto de las entidades territoriales.

De otra parte la práctica de incluir numerosos artículos dispersos no contribuye a la transparencia en la formulación de las políticas. Todos los temas deberían tratarse en el marco de reformas a las leyes principales como la 715 de 2001 sobre competencias y recursos, las leyes sobre régimen departamental y municipal y demás normas marco, de forma tal que se vea en forma clara los cambios propuestos con relación a la estructura de la descentralización territorial y sus objetivos.

Anexo: Artículos relacionados con la descentralización territorial en el Plan Nacional de Desarrollo

Texto	Dimensión de la descentralización
Artículo 281°. dotación de soluciones adecuadas de agua para consumo humano y doméstico, manejo de aguas residuales y residuos sólidos en áreas urbanas de difícil gestión y en zonas rurales.	agua potable y saneamiento básico
Artículo 282°. destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios.	agua potable y saneamiento básico- inversión recursos SGP
Artículo 11°. recursos para la conservación de los páramos.	ambiente- fiscal
Artículo 253°. pactos territoriales.	articulación nación territorio
Artículo 140°. estrategia de cárceles del orden nacional.	Cárceles
Artículo 85°. naturaleza y organización de la gestión catastral.	Catastro
Artículo 89° (nuevo). contribución parafiscal para la gestión catastral.	Catastro
Artículo 133°. objetivos generales y específicos del ministerio de ciencia, tecnología e innovación.	ciencia y tecnología
Artículo 135° (nuevo). funciones de los municipios- convenios solidarios.	Competencias
Artículo 234°. competencias en salud por parte de la nación.	competencias- salud
Artículo 235°. competencias de los departamentos en la prestación de servicios de salud.	competencias- salud
Artículo 236°. destinación y distribución de los recursos del sistema general de participaciones para salud.	competencias- salud
Artículo 237°. distribución de los recursos de aseguramiento en salud.	competencias- salud

La descentralización territorial en el proyecto de articulado del Plan Nacional de Desarrollo

Artículo 238°. distribución de los recursos del componente de salud pública y subsidios a la oferta.	competencias- salud
Artículo 90°. inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad- bienes de interés cultural.	Cultura
Artículo 163°. sistema estadístico nacional.	estadística
Artículo 97°. aprobación y seguimiento de la valoración de las contingencias.	Fiscal
Artículo 71°. declaración y pago nacional ICA	fiscal- impuestos
Artículo 33°. causales para adelantar el procedimiento correctivo y sancionatorio- regalías.	fiscal- ingresos- regalías
Artículo 53°. marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales.	fiscal- instrumentos de planeación
Artículo 60°. prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes.	fiscal- inversión
Artículo 54°. proyectos de gasto público territorial.	fiscal- régimen presupuestal
Artículo 220° (nuevo). estampilla para el bienestar del adulto mayor.	grupos vulnerables- adulto mayor
Artículo 219°. prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.	grupos vulnerables- explotación sexual
Artículo 328°. minería de subsistencia.	Minería
Artículo 332°. facultades extraordinarias para la modificación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del sistema general de participaciones.	monitoreo, seguimiento y control sgp .
Artículo 103°. planes de movilidad sostenible y segura para municipios, distritos y áreas metropolitanas.	movilidad
Artículo 104°. transporte de características urbanas para la movilidad entre municipios	movilidad
Artículo 105°. otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte.	movilidad
Artículo 125°. nuevas fuentes de materiales para mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de vías terciarias y para el programa "Colombia rural".	movilidad

Artículo 126° (nuevo) desarrollo de vías terciarias con recursos del OCAD - paz.	movilidad- regalías
Artículo 186°. áreas de desarrollo naranja.	Naranja
Artículo 131°. requisitos para la creación de distritos.	ordenamiento territorial
Artículo 252°. esquemas asociativos territoriales -EAT	ordenamiento territorial- asociaciones
Artículo 254°. concurrencia de recursos para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones.	ordenamiento territorial- asociaciones
Artículo 94°. seguridad jurídica en el ordenamiento territorial.	ordenamiento territorial- físico
Artículo 280°. instrumento para la financiación de la renovación urbana.	ordenamiento territorial- físico
Artículo 283°. hoja de ruta única- política de paz	paz- articulación nación territorio
Artículo 146°. plan decenal del ministerio público.	personerías- ministerio público
Artículo 221° (nuevo). creación del fondo para el buen vivir y la equidad de los pueblos indígenas de Colombia.	pueblos indígenas
Artículo 265°. reducción de la provisionalidad en el empleo público.	recurso humano
Artículo 194°. comisión para la revisión del sistema general de participaciones.	recursos- sgp - educación
Artículo 80°. autorización para el uso de los recursos de las entidades territoriales- saneamiento fiscal salud.	salud- fiscal

Artículo 241°. saneamiento financiero del sector salud en las entidades territoriales.	salud- fiscal
Artículo 230. gobierno digital como política de gestión y desempeño institucional.	tecnologías de la información y la comunicación
Artículo 216°. acompañamiento familiar y social en los programas de vivienda gratuita.	vivienda
Artículo 273°. transferencia de zonas francas de frontera a entidades territoriales.	zonas francas

Alberto Maldonado Copello

Foto obtenida de: Travelgrafía

[1]

<https://www.sur.org.co/la-descentralizacion-territorial-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-de-du>

que-peor-que-en-el-plan-de-santos/

[2] Texto propuesto para segundo debate ante la plenaria de la honorable Cámara de Representantes / del honorable Senado de la República, proyecto de ley 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad”

[3]

<https://www.eltiempo.com/bogota/articulo-de-plan-de-desarrollo-de-impuesto-predial-para-el-instituto-geografico-agustin-codazzi-355222>. ¿Mico obligaría a destinar hasta 5 % del predial al Agustín Codazzi?, 30 de abril de 2019.