

Imprimir

El gobierno de Duque continúa la práctica de gobiernos anteriores de aumentar el grado de centralización territorial con la propuesta de quitar facultades a las entidades territoriales sobre la utilización de las regalías, contenida en los artículos 27 y 28 del proyecto de plan nacional de desarrollo. En este caso específico se trata además de la intención de utilizar estas medidas para incidir en la elecciones territoriales de 2019 a favor del Centro Democrático y sus aliados, como denunció Ariel Ávila en Revista Semana[1]. Pero además, con estos dos artículos el gobierno logra desviar la atención sobre el hecho de que no tiene interés alguno en actuar para que la descentralización territorial cumpla con los grandes propósitos con los cuales se justificó.

Los artículos propuestos y los vigentes se presentan en la siguiente tabla:

Ley 1530 de 2012	Proyecto de ley del PND
<p>Primer inciso: ARTÍCULO 6o. ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN. Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la presente ley.</p>	<p>ARTÍCULO 27º. ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN. Modifíquese el primer inciso del artículo 6 de la Ley 1530 de 2012, el cual quedará así: ARTÍCULO 6. ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN. Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar los proyectos de inversión sometidos a su consideración, que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con lo previsto en la presente ley.</p>
<p>ARTÍCULO 26. VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión viabilizarán los proyectos de inversión que serán financiados con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional, de Ciencia Tecnología e Innovación y de las asignaciones directas, con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que se definan para estos efectos.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación viabilizará los proyectos de inversión que cuenten con cofinanciación de los recursos del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Las instancias <u>viabilizadoras</u> podrán apoyarse en el dictamen de personas jurídicas públicas y privadas, o personas naturales con experiencia y reconocida trayectoria e idoneidad, respecto de los asuntos pertinentes con los respectivos proyectos. El Gobierno Nacional reglamentará esta operatividad.</p>	<p>ARTÍCULO 28º. VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1530 de 2012, el cual quedará así: ARTÍCULO 26º. VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN. Los Ministerios o los Departamentos Administrativos, viabilizarán los proyectos de inversión que serán financiados con cargo a los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, del 60% del Fondo de Compensación Regional, de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y los recursos cuya definición se realice en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD PAZ. El Departamento Nacional de Planeación viabilizará los proyectos de inversión que, por su naturaleza, no correspondan a ningún Ministerio o Departamento Administrativo y ejercerá la Secretaría Técnica del OCAD PAZ. Las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales a las que se les asigne recursos del 40% del Fondo de Compensación</p>

<p>La verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de los proyectos de inversión por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación; los financiados con recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación estarán a cargo del Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología e Innovación, y los financiados con las asignaciones directas estarán a cargo de las respectivas entidades territoriales.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los proyectos de inversión viabilizados por los Ministerios con anterioridad a la vigencia de la presente ley se podrán presentar directamente al Órgano Colegiado de Administración y Decisión para su evaluación, <u>viabilización</u>, priorización y eventual aprobación</p>	<p>Regional y Asignaciones Directas serán responsables de viabilizar los proyectos de inversión. Los proyectos y programas financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se regirán por las normas que regulan el parágrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política. PARÁGRAFO TRANSITORIO. La disposición contenida en el presente artículo empezará a regir a partir de la fecha de publicación del reglamento que para su implementación expida el Gobierno nacional. Mientras se expide dicho reglamento, el procedimiento de <u>viabilización</u> de proyectos objeto de financiación con recursos del Sistema General de Regalías se adelantará de conformidad con lo previsto en las normas aplicables antes de la entrada en vigencia de la presente Ley</p>
--	---

Sobre esto comenta Ariel Ávila que el presidente Duque está mintiendo porque en los talleres Construyendo país ofrece mayor autonomía para que los entes territoriales puedan decidir en qué invertir sus recursos pero incluye estos dos artículos, que reducen las funciones de los OCAD, para centralizar en entidades nacionales más decisiones sobre viabilización de los proyectos. Esto significa que van a “arrodillar” a los entes territoriales por la mayor capacidad de veto por parte de los ministerios que permite castigar a los gobernantes territoriales contrarios al gobierno. Esto se utilizaría especialmente en el contexto de las elecciones territoriales generando “una distorsión electoral increíble en el país”, usando las regalías para “dirigir el voto de la población a determinados candidatos”. Ávila señala expresamente que es una estrategia para que el Centro Democrático pueda pasar de menos de 100 alcaldías actualmente a más de 500, una estrategia de “chantaje y mermelada”. Adicionalmente, plantea que “este cambio en las reglas de juego de los recursos de regalías es el mayor proceso de recentralización que se ha producido en los últimos años”.

Por su parte, Felipe Jiménez en Razón Pública[2] señala que uno de los temas que más preocupa en el Plan es la intención de quitarles autonomía a los departamentos y municipios en el manejo de las regalías, dado que los artículos 27 y 28 del proyecto plantean básicamente acabar con los OCAD y darle mayor poder de decisión al gobierno nacional,

sobre una bolsa de recursos que en 2019 se acerca a los 10 billones de pesos. Afirma que aparentemente la inclusión de estos artículos se justifica en la falta de eficacia de los OCAD y en la existencia de una cantidad enorme de recursos, 8,4 billones en 2018, sin desembolsar, pero considera que la culpa es del exceso de trámites y de las capacidades desiguales de los entes territoriales; de otra parte, no se reconoce que a pesar de esto los OCAD han aprobado 12 mil proyectos de inversión. Finalmente menciona que una reforma de esta naturaleza debería plantearse en una ley específica sobre el sistema de regalías. Carolina Herrera, experta en el sistema general de regalías y el funcionamiento de los OCAD señala que estos “artículos le quitan competencias a las entidades territoriales, por un lado, contradicen el espíritu descentralizador del Sistema General de Regalías, que se visibilizaba especialmente con la definición de los proyectos de inversión, por parte de los alcaldes o gobernadores de las respectivas jurisdicciones, y por otro lado, desconoce las capacidades de las entidades territoriales, para decidir sobre el uso de sus recursos de regalías mediante proyectos formulados adecuadamente.”

El proceso de centralización

La descentralización territorial tiene varios sentidos: i) la existencia de una estructura descentralizada; ii) el grado de descentralización (o centralización) en distintas dimensiones; y iii) el proceso o política mediante la cual se aumenta el grado de descentralización. Para hablar de descentralización territorial es necesario que exista división territorial, entidades con personería jurídica y autonomía administrativa, distribución de competencias, distribución de recursos, esquema de relaciones intergubernamentales (coordinación, control, asistencia). Puede existir la estructura pero el grado de descentralización ser muy bajo, es decir, una situación donde las entidades territoriales tienen pocas competencias y recursos, o aunque tengan muchas competencias sus decisiones son controladas por el gobierno nacional. En el caso colombiano, por ejemplo, hay una descentralización grande en cuanto a gastos por transferencias de recursos pero muy baja en cuanto a capacidad de crear tributos propios. Finalmente, el proceso de descentralización busca, por una parte, completar la estructura, por ejemplo como se hizo en Colombia al establecer la elección de

alcaldes o, por la otra, aumentar el grado de descentralización (incremento de transferencias, asignación de más competencias) en algunos o todos sus elementos.

Desde el comienzo de la descentralización se establecieron grados distintos de descentralización en sus distintos elementos componentes. Igualmente, los distintos gobiernos nacionales desde la Constitución de 1991 han venido adelantando acciones tendientes a limitar la descentralización o a recentralizar. En la tabla siguiente se presenta un panorama de las características centralizadoras.

Tabla 1. Tendencias a la recentralización por dimensiones de la descentralización

Dimensión de la descentralización	Situación 2015	Tendencia 2015	
		Descripción	Valoración
Ingresos tributarios	Nación 80,6%, Municipios 14,4% Departamentos 4,9%	No ha habido cambios hacia una mayor descentralización en los ingresos tributarios, ni aumentos normativos en la autonomía fiscal territorial. La proporción de los recaudos territoriales se mantiene porque han logrado crecer a tasas reales similares al crecimiento de los ingresos nacionales	Se mantiene igual
Descentralización del gasto y de la inversión	Las entidades territoriales ejecutan el 32% del gasto público y el 69% de la inversión de las administraciones centrales	Por el diseño de las transferencias, la inversión territorial es mucho mayor a la participación en los ingresos y en el gasto total (que incluye funcionamiento).	Se mantiene igual

Participación de las transferencias en los ingresos corrientes	La participación se reduce del 35% al 28% entre 2010 y 2015	La reforma constitucional de 2001 eliminó el monto de las transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, con lo cual estableció una tendencia a la disminución relativa (aunque crezca en términos absolutos), en la medida que los ingresos corrientes nacionales crezcan a tasas elevadas. Durante 2015 se mantuvo la tendencia.	Recentralización
Distribución de competencias	Continúa siendo mediante Ley Orgánica pero reglamentación incompleta y sin asignación de recursos. Se mantienen vigentes normas que asignan competencias en leyes ordinarias.	La Corte Constitucional mediante varias sentencias ha limitado o frenado la tendencia centralista de la nación. Se siguen expidiendo normas sobre competencias por fuera de la Ley Orgánica. No se avanzó en la precisión de las competencias en los sectores donde la distribución es confusa.	Recentralización
Distribución de recursos	La estructura básica de la distribución fiscal se mantiene con su enfoque centralista	Se mantiene la limitación a la autonomía fiscal territorial en materia de establecimiento de tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La Ley 617 restringe el uso de recursos propios de las entidades territoriales para gastos de funcionamiento. El Sistema General de Regalías opera con órganos colegiados de decisión de asignación de los recursos, invadiendo la autonomía territorial sobre el uso de sus propios recursos.	Recentralización

Estructuras administrativas y plantas de personal	Continúa siendo en las normas una facultad propia de las entidades territoriales,	En sectores como salud y agua potable, así como en saneamiento básico, la ley obliga o estimula a la privatización y a la creación de formas descentralizadas por servicios. Entidades nacionales continúan incluyendo en leyes la creación de dependencias territoriales y el establecimiento de funciones a dichas dependencias y a las autoridades de las entidades territoriales.	Recentralización
Coordinación Nación-territorio	No se da cumplimiento a las normas que determinan un papel relevante a gobernadores y alcaldes, ni tampoco a la planeación coordinada entre niveles de gobierno.	La tendencia es a consolidar un enfoque de coordinación jerárquico y a ignorar una cooperación horizontal o más equitativa, con la excepción de los contratos plan que solamente afectan una porción reducida del presupuesto. La nación continúa actuando en los territorios por encima de sus autoridades territoriales y comunidades. No existe un mecanismo de discusión y consulta de decisiones sobre descentralización con participación de departamentos y municipios	Recentralización

Fuente: Rinde, Informe Anual de la Descentralización Territorial, 2015³.

Cuando Ariel Ávila señala que los dos artículos propuestos sobre regalías en el proyecto del PND son el mayor proceso de recentralización que se ha producido en los últimos años está exagerando (o falta precisar a qué años se refiere). La medida más fuerte se produjo en 2001 cuando era Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos y se cambió el esquema de cálculo de la masa global de las transferencias a las entidades territoriales, lo cual condujo a que pasaran de representar cerca de 46% en ese año a menos de 30% actualmente, con lo cual el gobierno central redujo sustancialmente el grado de descentralización, lo cual afecta no solo a las entidades territoriales sino principalmente a la población más pobre que recibe los servicios de educación, salud y agua potable.

La ley 1530 de 2012, que creó el Sistema General de Regalías, fue otra medida en el mismo sentido. La sola creación de los OCAD consistió en una intromisión directa del gobierno nacional en el manejo de recursos asignados por la Constitución a las entidades territoriales. Los artículos 26 y 27 del proyecto de plan son apenas un paso más en el proceso, que expresa, como lo plantea Ávila, no un afán por mejorar la operación del sistema, sino un interés mezquino electoral.

Desde la perspectiva de acercar la gestión pública a los ciudadanos no es tan conveniente que se centralicen funciones y recursos pero dado que la mayoría de los gobiernos territoriales no tiene un real compromiso con la participación ciudadana ni una actitud y prácticas genuinamente democráticas, realmente desde esta perspectiva y la satisfacción de los ciudadanos este tipo de cambios es poco relevante.

Distraer la atención

De otra parte, la inclusión de estos artículos sirve para distraer la atención sobre lo fundamental: la descentralización territorial no está cumpliendo adecuadamente con los propósitos para los que fue creada, ni en cuanto a satisfacción adecuada de necesidades de la población, ni en cuanto a consolidación de la “democracia local” que tanto pregonó Jaime Castro en la década de los ochenta.

Con relación a la garantía de derechos y la provisión de servicios, el balance general sobre los tres sectores principales de la gestión territorial –educación, salud y agua potable y saneamiento básico–, muestra que se han alcanzado niveles altos de cobertura en el país, pero que todavía existe un número grande de municipios que no han logrado la cobertura completa; sin embargo, los resultados no son los mejores en cuanto a los efectos en condiciones de vida, como por ejemplo en el aprendizaje de los estudiantes, las condiciones de salud o la disponibilidad de agua apta para el consumo humano. Con respecto a los recursos de propósito general, que se destinan a un conjunto amplio de sectores (infraestructura vial, vivienda, desarrollo económico y rural, ambiente, atención de población vulnerable, etc.), el gobierno no dispone de información sobre impactos y resultados, ni en el sistema de monitoreo al sistema general de participaciones ni en el sistema de monitoreo a las regalías. Se cuenta con información sobre número de proyectos y recursos asignados pero no sobre lo fundamental, el impacto en las condiciones de vida de la población. En cuanto a la democracia local la situación es peor. Como dice Jaime Castro, el padre de la descentralización, su criatura está en manos de la corrupción y de la politiquería y en un número grande de municipios no existen condiciones mínimas para hablar de democracia.

Pero el Plan Nacional de Desarrollo no dice nada sobre esto, no presenta información adecuada y suficiente sobre la situación de los indicadores sociales y económicos por municipios e ignora por completo, en una actitud cómplice, la grave situación en cuanto a garantía de derechos humanos y condiciones mínimas para el ejercicio de la democracia formal en parte importante del territorio colombiano[4]. Con respecto a las regalías no presenta el plan información mínima que permita saber si los billones de inversión de los recursos, los 12 mil proyectos que menciona Jiménez, han tenido impactos en mejoramiento de condiciones de vida o en generación de empleo e ingresos.

El Plan de Desarrollo en lo relativo a la descentralización evidencia que el gobierno nacional no se preocupa por abordar lo fundamental y se concentra en un par de artículos que puedan ayudarlo en su campaña electoral. Estos artículos serán objeto de discusión entre las burocracias nacional y territoriales, preocupadas por quién va a tener control sobre los recursos y su contratación, donde están enfocados sus intereses principales y no en la solución de problemas a los ciudadanos.

Es significativo que mientras que por razones técnicas el Ministerio de Hacienda propone la integración de las funciones en materia de presupuesto de funcionamiento e inversión nacional no aborde la inconveniencia de la separación entre el sistema general de participaciones y el sistema general de regalías. Los recursos de regalías deberían ser un fondo complementario para financiar las competencias establecidas en la ley 715 de 2001, especialmente en las incluidas en el rubro de propósito general, que en su gran mayoría están desfinanciadas, definiendo necesidades y establecimiento metas e indicadores de resultados como se hace hoy en educación y salud. Sin embargo, tanto el gobierno nacional como las entidades territoriales defienden un esquema separado enfocado en proyectos de inversión probablemente por cuanto aquí se generan miles de contratos que permiten en mayor medida las prácticas irregulares y corruptas.

[1]

<https://www.semana.com/opinion/articulo/recentralizacion-que-pretende-el-gobierno-de-ivan-duque-con-articulos-de-pnd-por-ariel-avila/603144>

[2]

<https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11787-micos-y-algunos-aciertos-en-el-plan-nacional-de-desarrollo.html>

[3] Rinde, Informe Anual de la descentralización territorial en Colombia, 2015.

https://drive.google.com/file/d/1bHXlscxy8FMAOQF_iasCZOqrwUybeb73/view

[4]

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

Alberto Maldonado Copello