Imprimir

1. ¿Cuál descentralización y autonomía? Una relación abierta.
   Es común creer que descentralización y autonomía son términos intercambiables, como sinónimos, a cuando menos un mismo proceso que va de la una a la otra sobre la misma pendiente: una cuestión de intensidad. La descentralización de recursos y competencias, combinada con elecciones locales y participación comunitaria en los asuntos descentralizados, conduciría a grados crecientes de autonomía, es decir, de poder sobre un conjunto de decisiones e intereses territoriales propios.

   Sin embargo, dicha suposición no es necesariamente correcta. Un país puede tener mucha descentralización y cero autonomías. Es decir, se pueden descentralizar recursos y hasta competencias hacia los niveles inferiores, sin margen alguno de poder de decisión sobre dichos asuntos. En este caso las autoridades locales tienden a ser mandaderos y administradores de decisiones centrales amparadas en obligaciones constitucionales y legales.

   Modelo de agente-principal se le llama a esta relación en la que los poderes centrales son titulares de los recursos y de las competencias que descentralizan hacia los territorios, pero con capacidad de obligar totalmente el destino de los recursos, tanto como los modelos de gerencia y administración de las competencias delegadas, o más bien, desconcentradas. La elección directa de los mandatarios locales y la capacidad de recaudo propio mantienen vivo márgenes de autonomía ante los poderes nacionales, en proporción directa con el tamaño de las aglomeraciones, su poder político y su capacidad económica propia. Colombia tiene hasta ahora este rasgo muy acentuado, mediante el cual el centralismo, bajo hegemonía neoliberal, pretendió disciplinar al conjunto de los operadores políticos locales y a las demandas y movimientos sociales, tanto como a las burocracias territoriales a partir de un ordenamiento territorial pro mercado. Es decir, que esta descentralización sin autonomía quiso garantizar la privatización de las empresas y servicios descentralizados, ampliar el margen de la intermediación financiera y masificar la precarización y la inestabilidad laboral.

   De la misma manera, puede existir mucha autonomía sin descentralización, es decir amplios

márgenes discrecionales para crear impuestos, fijar tarifas y rentas, además libertad para innovar en los modelos empresariales de prestación de servicios y regular las relaciones laborales y comerciales. Incluso, puede darse libertad para conformar los poderes representativos de manera propia y desplegar relaciones comerciales y de cooperación internacional con autonomía. Al tiempo, la nación no transfiere, o muy poco, recursos hacia las entidades territoriales, reservándolos para sus iniciativas nacionales. Algunos países federales mantienen estas prácticas de autonomía territorial que se defienden contra los poderes centrales en temas como los programas escolares, los impuestos locales, parte de la seguridad social, la convivencia ciudadana, e incluso de la política migratoria y externa. Colombia está en las antípodas de estas prácticas, generalmente provenientes de un pasado de localismo feudales (Suiza) u originarias de los pactos fundacionales del Estado nación bajo forma federal (Estados Unidos de América).

Finalmente, existen grados de relaciones entre descentralización y autonomía que se inclinan hacia un polo u otro, según competencias y atribuciones legales y competenciales. Tal es el caso de Colombia donde el *modelo de agente-principal* giró en el Gobierno del Cambio hacia la expansión del Estado Social de derecho, de las inversiones en salud, educación, agua, turismo, infraestructuras, propiedad de la tierra y fomento a la producción de alimentos, más allá de los bastiones consentidos por el centralismo precedente. No extraña entonces que las fuerzas sociales, políticas y económicas defensoras del equilibro anterior entre descentralización y autonomía hoy reclamen mayor autonomía contra el centro, cuya matriz social, política y programática giró hacia un programa progresista.

Este giro produce una gran enseñanza histórica y metodológica: el centralismo, el modelo agente-principal y las relaciones entre descentralización y autonomía no tienen en todo tiempo un mismo contenido social y político. Por el contrario, está en disputa la predominancia de los objetivos programáticos que se vehiculan a través de la arquitectura territorial. ¿Quiere esto decir que las instituciones son neutras, como un martillo que sirve para clavar cualquier clavo? La respuesta es no. Ya veremos por qué la agenda del progresismo no puede sencillamente vestir el traje heredado del emperador, sino que está compelida a transformar el orden institucional, en particular el referido al ordenamiento

territorial, si quiere consolidar, profundizar y expandir su agenda.

2. ¿Descentralización con Autonomía para quién?
   Existen al menos cuatro énfasis distintos en los procesos de descentralización, generalmente combinados con diferente incidencia entre ellos en cada país y época histórica. Los grados de importancia relativa son el resultado de las relaciones entre las fuerzas sociales y políticas que impulsan o se benefician de cada uno de dichos énfasis.

   a. Descentralización con autonomía para el mercado

   Es un objetivo central del proceso de descentralización en la estrategia neoliberal desde al menos la Ley 100 de 1993. Desde este énfasis descentralizar quiere decir arrebatar competencias al Estado en general y, en particular, a lo que llaman “buscadores de renta”. Este término, que pareciera salir de una película del lejano oeste estadounidense, refiere a todos los agentes fuera del mercado que encarecen los costos y no están motivados por los beneficios económicos o en la prestación eficiente de servicios. Por el contrario, “el rentista”, se lucra de la cadena de intermediaciones en el proceso que va desde la decisión de un gasto hasta su ejecución. Los neoliberales se refieren al Congreso de la República, a las burocracias centrales y de los gobiernos territoriales. Particularmente, buscan debilitar a los sindicatos y trabajadores públicos y protegerse contra las presiones socio-comunitarias que puedan aumentar el gasto, garantizar subsidios o exigir la conversión de las necesidades insatisfechas en derechos legales reclamables.

   La descentralización hacia el mercado, como su nombre lo indica, busca ejecutar las políticas públicas sin funcionarios ni instituciones públicas, reemplazados por una adjudicación directa de los recursos públicos a las empresas privadas. Los privados garantizarían la eficiencia empresarial del gasto, al tiempo que despolitizarían las decisiones de políticas y se blindarían de las presiones del clientelismo, de los operadores políticos y sus redes de compadrazgo, así como de las demandas sociales. El gran auge de la terciarización y la subcontratación de las funciones misionales de las entidades públicas desde los años noventa son clara realización de esta tendencia. Los privados competirían ente ellos por ejecutar los presupuestos públicos

y así bajarían los costos, aumentaría la experticia y lograrían evitar el poder de los trabajadores agremiados dentro del Estado.

El sector salud en Colombia es el que más lejos ha llevado la descentralización hacia el mercado mediante la figura de "sin situación de fondos", que consiste en entregar los recursos territoriales a las Empresas Promotoras de Salud – EPS. Estos intermediarios financieros controlan cerca de cien billones de pesos anuales[1] de dinero público mediante una geografía del mercado del aseguramiento y la prestación de servicios. Al tiempo, esta estrategia ha logrado desfinanciar sistemáticamente a los hospitales públicos y debilitado tanto las secretarias territoriales de salud como la rectoría y políticas públicas de salud. La descentralización hacia el mercado en salud enriquece las empresas privadas y arruina la red pública, ha llevado a la masificación de la subcontratación y la precarización laboral a unos niveles poco logrados en otros sectores. Además, mediante la descentralización promercado se ha subordinado el derecho a la salud a las utilidades de las empresas y sus redes prestadoras de servicios. De tal manera, el hospital, centro y consultorio de salud, médico, auxiliar o cadena de sumistros que no haga parte de la contratación de la red privada cae en la marginalidad, cuando no en la quiebra. Y la intermediación cuesta.

b. Descentralización con autonomía para los operadores políticos

Es el reclamo que hace "la clase política" territorial contra el poder ejecutivo, las burocracias nacionales e incluso el Congreso de la República. Las leyes nacionales y las políticas sectoriales son acusadas de autoritarias e impositivas, carentes de margen político, administrativo y fiscal a favor de los operadores políticos territoriales. Estos consideran que cumplen funciones estratégicas tales como: garantizar las mayorías políticas nacionales, ejercer la intermediación entre la nación y los territorios, expresar demandas ciudadanas hacia arriba y responder ante sus electores. Por ello, a partir del inicio del proceso de descentralización en los años 80 conformaron gremios territoriales de alcaldes, gobernadores, ciudades capitales y últimamente de ciudades intermedias, para defender los intereses gremiales de los operadores políticos ante la nación. Algunos mandatarios territoriales conforman en cada contienda electoral nacional alianzas y acuerdos políticos

para representar los intereses regionales como alternativa de construcción de un acuerdo nacional. De esta manera, desde la década del 90 del siglo pasado sitúan en la agenda electoral nacional el tema de la descentralización, la autonomía y el federalismo. Los une la aspiración a un gobierno y unas reglas nacionales generales que repartieran el poder político de manera más equilibrada, es decir, más compartida con aquellos que, aun no teniendo sino una representación localizada, cumplen funciones estratégicas en la legitimidad y estabilidad del sistema político. Desde esta orilla, el manejo autónomo de las burocracias y presupuestos territoriales se combina con la exigencia de apocar la incidencia del ejecutivo y las burocracias nacionales en sus territorios, a favor de un liderazgo general de los mandatarios sobre las políticas públicas descentralizadas.

La última y más acabada expresión de esta tendencia fue la iniciativa por el Referendo de Iniciativa Popular de instituir un Federalismo Fiscal. Cada departamento sería el titular de los impuestos de renta a las personas naturales y jurídicas que se cobran en sus jurisdicciones. La gobernación de Antioquia lideró la propuesta que fue acompañada por todos los gobernadores de diferentes partidos políticos, como medio de presión hacia el gobierno nacional. Sin embargo, la iniciativa fue hundida por el Congreso de la República porque claramente favorecía la captación de la riqueza por los territorios más prósperos y, aunque introducía un mecanismo de compensación para los departamentos perdedores de recursos, claramente ahondaba las desigualdades de riqueza entre las regiones del país.

Sálvese quien pueda y tenga los medios para ello fue el grito de un seductor llamado a la libertad, la autonomía, la autodeterminación y la participación decisiva de los departamentos sobre sus asuntos. La mayoría del Congreso leyó bien el señuelo de los poderosos, que de ser mordido podía descuadernar aún más el país y profundizar las ya enormes desigualdades en desarrollo, bienestar y capacidades entre territorios.

c. Descentralización con autonomía para las burocracias sectoriales

La burocracia no es un partido político, ni un gremio social o territorial, tampoco una clase social. Sin embargo, tiene grados de poder dentro de las estructuras del Estado que pretende

mantener y ensanchar. El Estado como macro enjambre de relaciones de poder está tomado por burocracias, generalmente dependientes de poderes políticos y empresariales, pero con margen de maniobra desde la fuerza que le otorga encarnar *la Razón de Estado*. La precarización y la subcontratación laboral que bordea la mitad de los trabajadores del Estado, así como la alta rotación en los cargos, han debilitado enormemente el poder autónomo de las bajas y medias burocracias. Por el contrario, la estabilidad de los mandos altos y algunos medios asegura una tradición de prácticas, orientaciones de política y rutinas que tienden a mantenerse y auto-reproducirse garantizando la autonomía funcional. Las burocracias estables garantizan al tiempo la continuidad de las políticas públicas, con pocos sobre-saltos, al tiempo que son fuerza tozuda de resistencia contra los cambios y el activismo de los poderes, que provienen del poder ejecutivo y de los cargos directivos temporales. Es indudable que estas burocracias han sido una poderosa fuerza de contención de la agenda del gobierno del cambio, el cual, por otra parte, tampoco tenía en un comienzo un cuerpo suficiente de funcionarios capacitados para la tarea de gobernar y administrar el Estado. El Gobierno del Cambio administra con una burocracia prestada.

El neoliberalismo ha asegurado la continuidad de sus políticas mediante la precarización del grueso de las burocracias y manteniendo unas capas medias que convirtieron en *sentido común* los conceptos y prácticas meritocráticas del neoliberalismo. Las altas esferas del Estado han sido copadas por algunas centenas de personas, generalmente provenientes de las mismas universidades y grandes ciudades del país.

Curiosa partición del poder se organizó desde la reforma constitucional de 1991 que expresó, por un lado, la racionalidad del neoliberalismo en las empresas, entidades y ministerios económicos y sociales, y una élite defensora del Estado social de derecho expresándose desde instancias judiciales. Permanentes disputas de poder entre ambos bandos burocráticos se enfrascan una y otra vez, cada cual intentando establecer los límites del poder contrario y asegurar la subordinación del otro: la lógica de la eficiencia y rentabilidad económica o el principio de los derechos fundamentales. De esta manera, el equilibrio de poderes que se pactó al inicio de los años 90 se expresa mediante estas disputas inter burocráticas al interior del Estado. No debe concluirse que existe un empate técnico entre ambas fracciones. Es

evidente el progreso del conservadurismo y la lógica neoliberal más allá de las esferas de la política económica y social. El Gobierno del Cambio ha desnudado dichas disputas y alineamientos políticos de los poderes administrativos, judiciales y económicos del Estado. Desde estos lugares se ha ejercido una oposición sistemática al programa de gobierno y sus prácticas, muchas veces más eficiente que la resistencia de los operadores e instancias de representación política desde los partidos y el congreso de la República.

La descentralización con autonomía desde esta orilla busca mantener y ensanchar el poder de las burocracias, particularmente las altas y medias agazapadas en cargos nacionales, con el fin de dirigir todo el proceso de descentralización y garantizar la preeminencia del control sobre el conjunto de agentes que participan en este.

d. Descentralización con autonomía para las comunidades

El proceso de descentralización iniciado desde finales de la década del ochenta del siglo pasado sería incomprensible sin la fuerza de los movimientos sociales territoriales, llamados entonces movimientos cívicos. La dimensión territorial de la democracia debía permitir la socialización de la política mediante la elección de alcaldes y gobernadores, así como mediante cabildos abiertos, planes de desarrollo participativos, la revocatoria de los mandatarios por incumplimiento del programa de gobierno y las iniciativas legislativas de origen ciudadano. También, exigieron la socialización de la administración pública, que esta abriera sus compuertas a la participación en múltiples comités de participación, además de incidir en la formulación, la ejecución y el control de la acción administrativa del Estado. Los movimientos que desataron su emergencia en la política a partir de las periferias de la nación exigieron descentralizar el modelo de desarrollo: carreteras, transporte, créditos, centrales de abasto, presencia de empresas públicas y extensión de políticas sociales básicas como salud, educación y agua potable.

La legislación, los presupuestos y la creación institucional posterior llevan la impronta de dichas reivindicaciones, aunque en dosis marcadamente diferentes. Avanzó la descentralización política mediante las elecciones locales y la *pugna distributiva* a través de

la transferencia de enormes sumas de dinero para el financiamiento de la política social básica. Sin embargo, prácticamente se abortó desde la propia constitución de 1991 y en el gobierno neoliberal de César Gaviria (1990 – 1994), toda pretensión de desplegar la *pugna productiva* a través de la descentralización del modelo de desarrollo y sus determinantes: la política fiscal, tributaria, comercial y productiva.

Dos gobiernos neoliberales, el del presidente conservador Andrés Pastrana en el 2001 y el del liberal Álvaro Uribe Vélez en 2027, recortaron drásticamente los recursos transferidos para la financiación de la salud, la educación, el agua y el saneamiento básico, además de otros diecisiete sectores de política en aproximadamente 500 billones de pesos a precios constantes del año 2025. Por otra parte, las instancias de participación comunitaria en la administración pública fueron dosificadas, burocratizadas y normatizadas hasta secarlas y vaciarlas de la fuerza incidente de la participación social en la administración, sus presupuestos y políticas. La propia elección de mandatarios fue amputada de fuerza mediante dos mecanismos. Por una parte, porque la frontera de la descentralización es la política social, mientras que el 90% de los municipios carecen de capacidad financiera propia sobre proyectos de desarrollo local y territorial. Por otra parte, porque el 94% de los recursos transferidos tienen destinación específica preasignada, además de centenas de regulaciones administrativas obligatorias impidiendo todo margen de hacer diferente a lo establecido por regulaciones nacionales.

Desde esta orilla, la descentralización hacia las comunidades busca recuperar los ímpetus de las exigencias de los años setenta y ochenta en descentralización, es decir, la descentralización del modelo de desarrollo, así como la participación de las comunidades en la elaboración de las políticas, la incidencia sobre los presupuestos y su ejecución y el control social al gasto, las burocracias y los mandatarios.

e. Un balance apretado

Los cuatro énfasis se encuentran entreverados en el proceso de descentralización, haciendo de su balance algo complejo, la misma complejidad de los resultados dinámicos de las

confrontaciones sociales y políticas en disputa por el orden institucional descentralizado, las relaciones entre el centro y las periferias, y la primacía programática que se agencia desde el centralismo. Es sobresaliente el avance de una descentralización hacia el mercado a través de las políticas sectoriales. En salud lograron privatizar con carácter rentista un presupuesto mayor al de inversión del Estado, mientras quebraban los hospitales públicos y se concentraba la prestación de servicios de salud en las grandes ciudades excluyendo a gran parte de los habitantes del país. En agua, desarrollar el cubrimiento calcado a la extensión de las empresas privadas que reciben los subsidios y ganan los contratos concursables, mientras el cuidado y provisión de agua en las fronteras del desarrollo es provisto, con magros apoyos, por las comunidades y precarias administraciones municipales. En educación disminuyeron sus recursos, desmontaron los núcleos educativos territoriales y desfinanciaron toda la política de calidad.

La descentralización hacia los operadores políticos y las comunidades ha sido debilitada, aunque no abolida, tratando de instrumentalizar a la clase política territorial dentro de una orientación neoliberal general. En la práctica se ha generado una alianza entre la racionalidad neoliberal y la reproducción de clientelas de los operadores políticos, desde el Congreso, hasta los departamentos y municipios. Las comunidades han sido amputadas de toda incidencia consistente en la vida local, con la destacada excepción de los pueblos étnicos, indios y negros, a los que se les han adjudicado millones de hectáreas. Además, a los pueblos indígenas se les reconoce sus formas propias de gobierno y a los negros los Consejos Comunitarios.

3. *¿Para qué la descentralización con autonomía?: la extensión del Estado social de derecho mediante el cierre de brechas en el Gobierno del Cambio*
   El Gobierno del Cambio ha generado una inflexión importante en estos equilibrios. Por una parte, a través de las inversiones en Vigencias Futuras y el gasto sectorial, en particular en salud, educación y agua, pero también en adjudicación de tierras y apoyo a la economía popular. De todas las maneras ha asignado enormes recursos a las geografías de la inequidad entre regiones, departamentos y municipios perdedores hasta ahora del centralismo.

Por otra parte, los artículos 356 y 357 de la Constitución política fueron reformados alterando parcialmente ciertos aspectos de la arquitectura institucional precedente. Una Ley Orgánica de Competencias debe desarrollar los cambios constitucionales para que estos entren en vigencia. El objetivo principal del Sistema General de Participaciones es el cierre de brechas sectoriales, institucionales y económicas.

Los sectores marcados como prioritarios de financiación son la educación, la salud y el agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico. De tal manera, el incremento al 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN- vía el Sistema General de Participaciones -SGP- garantiza recuperar enormes sumas de recursos recortados en la era neoliberal. Además, el SGP se ató a un porcentaje de los ICN, por lo cual todo el crecimiento económico y las reformas tributarias posteriores aportarán recursos a los ICN y, por lo tanto, al SGP para dichos sectores, además de aquellos de Propósito General con otros 17 sectores de política descentralizados.

Por otra parte, los criterios de distribución de recursos entre municipios deben atender prioritariamente los niveles de pobreza multidimensional, los territorios con mayor densidad étnica, de gran prevalencia ambiental y alta ruralidad, los municipios de la paz (PDET y ZOMAC), además de aquellos de menor categoría y población. De esta manera, los criterios de distribución de recursos atenderán las poblaciones situadas en las geografías de la pobreza y las precariedades.

El cierre de brechas institucionales complementa la estrategia, en la medida en que favorecerá con recursos complementarios y programas de cooperación técnica a las entidades territoriales con menores capacidades fiscales y administrativas. Finalmente, el cierre de brechas económicas otorga recursos para financiar planes de desarrollo con enfoque de cierre de brechas en las subregiones con mayor precariedad en cada departamento.

Por otra parte, tanto la nación como las entidades territoriales deben formular planes de desarrollo sectoriales y territoriales con enfoque de cierre de brechas. La participación

comunitaria está prevista en dichos planes, así como los ejercicios de control social y rendición de cuentas. Un Sistema Único de Información garantizará tener toda la información en línea, lo cual ha de facilitar el control social e institucional al sistema, convirtiéndose en arma poderosa en contra de la corrupción y el clientelismo.

Además, las redes de líderes sociales en cada territorio tendrán participación en una instancia nacional de seguimiento y formulación de propuestas al proceso de descentralización: el Consejo de Autonomía y Descentralización. Esta instancia estaría conformada por autoridades del nivel central de gobierno y la administración, representantes de los mandatarios territoriales, étnicos, de organizaciones sociales y universidades. El poder ejecutivo, los sectores centrales de política y el Congreso de la República recibirían anualmente los insumos que darían cuenta del avance del proceso y de la necesidad de ajustes normativos, fiscales, políticos y administrativos.

4. ¿Descentralización con autonomía: ¿Cómo?
   Solemos reconocer dos características ciertas. Por una parte, que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, medido por la concentración de los ingresos, los patrimonios, la propiedad de la tierra y el sector financiero. Por la otra, somos uno de los países más megadiversos del planeta y gozamos de gran diversidad regional en cuanto al clima, la topografía, así como por vocaciones y potencialidades productivas. Las diferencias de los sistemas socio productivos y ambientales han fundamentado identidades culturales regionales de larga duración. El reto que tenemos por delante es relacionar las dos certezas: la inequidad y la diversidad. Es decir, combatir las desigualdades sociales mediante un sistema que parta del reconocimiento de las diversidades territoriales.

   a. *La geografía de las desigualdades*

La clave se encuentra en la geografía, ya que los principales indicadores de desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales no son aleatorios. Por el contrario, en sentido fuerte se organizan territorialmente. El desarrollo se ha concentrado básicamente en la región centro andina, con fronteras expulsadas de los centros del poder hacia la región

Pacífico, la Amazonia, la Orinoquía y el Caribe, con algunos puntos de excepción. Dentro del centro andino el desarrollo económico, social e institucional se concentra en no más de cinco a siete entidades territoriales: el PIB, el crédito público y privado, las grandes empresas, los impuestos a la renta y al consumo, las principales infraestructuras, las mejores universidades y hospitales, el empleo formal, la fuerza laboral más formada y con mayores capacidades de consumo. El Pentágono de oro está conformado por Bogotá y su área de influencia en Cundinamarca, Medellín y el Valle de Aburrá en Antioquia, Cali y Yumbo en el Valle del Cauca, Barranquilla y Soledad en el Atlántico y Bucaramanga con sus municipios colindantes en Santander. Si la mirada se posa al interior de los departamentos aparecen enormes desigualdades internas, en particular en los departamentos más desarrollados como Antioquia y Atlántico, cunas de las demandas de autonomía y federalismo desde las élites regionales. Finalmente, las ciudades, en particular las más desarrolladas como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta, se caracterizan por organizar territorialmente la segmentación y fragmentación social.

Dos conclusiones se desprenden de lo anterior. No es el subdesarrollo que explica la pobreza y las desigualdades, sino el propio modelo de desarrollo concentrado y centralizado que produce y reproduce una nación, regiones, departamentos y ciudades profundamente desiguales. La segunda conclusión es que toda estrategia de lucha contra la pobreza y la desigualdad debe ser territorial, es decir tener políticas y programas distintos para territorios distintos. No son suficientes políticas sectoriales y programas dirigidos a categorías de individuos para luchar contra la pobreza y atacar las causas estructurales de su reproducción.

El Sistema General de Participaciones y las políticas sectoriales carecen hasta ahora de un enfoque territorial fuerte. El SGP adjudica mayores recursos por cantidad de población y desarrollo económico propio de las entidades territoriales. Por lo tanto, hasta la reforma constitucional de diciembre de 2024, que todavía espera la ley que la haga operativa, el sistema castiga las fronteras, las regiones deprimidas de gran concentración étnica, riqueza ambiental y población rural dispersa. Por otra parte, las políticas sectoriales carecen de sistemas de información territoriales que permitan formular estrategias de inversión para

cerrar las brechas específicas a cada sector, falencia que se empezó a subsanar en este cuatrienio. Finalmente, aún no existen instrumentos para diseñar programas intersectoriales por territorios, posibilidad que queda expresamente planteada en la propuesta de ley presentada por el gobierno.

b. Nuevas categorías de entidades territoriales por atributos y capacidades

La Misión de Descentralización propuso nuevas categorías de entidades territoriales basadas en atributos de mediana y larga duración que combinaran tres geografías: la económica, la social y la ambiental. Por otra parte, el Plan de Desarrollo "Colombia: potencia mundial de la vida", condujo a adoptar nuevas categorías de entidades territoriales basadas en capacidades. La reforma constitucional al SGP posibilita crear nuevas categorías de entidades territoriales, tanto por atributos como por capacidades. Las primeras son vocacionales y de mediana y larga duración, las segundas esperan poder afectarse en el corto y mediano plazo. Las primeras reconocen estructuraciones socio-productivas-ambientales y culturales que no hay que cambiar, sino reforzar las capacidades para que cada entidad se especialice en el desarrollo de su vocación y potencialidad. Las segundas establecen un gradiente de menores a mayores capacidades, por lo que el ideal es que cada entidad se supere a sí misma y ascienda de categoría. Ambas categorías deben afectar la repartición de competencias y recursos a las entidades territoriales, como los programas de cooperación técnica, los sistemas e indicadores de seguimiento y las características específicas de las políticas sectoriales en territorios distintos.

c. Territorios y entidades indígenas

Uno de los criterios de discriminación positiva en favor de los pueblos indígenas es que las entidades territoriales en las que se concentran recibirán relativamente más recursos. Una consecuencia del racismo estructural de la colonia, que no ha logrado superar el Estado moderno republicano, son los diferenciales de desarrollo económico y bienestar social que discriminan a los pueblos indígenas.

En el Gobierno del Cambio, además, se promulgaron varios decretos mediante los cuales se reconocen las formas de gobierno propias de los pueblos y se facultan para recibir competencias y recursos para la administración de la salud y la educación. De esta manera, de facto se están reconociendo cuasi entidades territoriales indígenas, con el carácter de especial, en la medida en que cada una de ellas tendría un proceso propio de validación de capacidades y potencialidades en la asunción de competencias y recursos propios del proceso de descentralización.

d. Asociatividad territorial y público – popular

La reforma constitucional del 2024 estableció como beneficiarios del SGP a los departamentos, distritos, municipios, resguardos, territorios y entidades indígenas. Lo que fija excluye: en particular las asociaciones territoriales de todo tipo como las provincias, las asociaciones de municipios y las regiones no son beneficiarios directos del sistema. Tampoco lo son directamente las comunidades. De tal manera, es solo por iniciativa de los beneficiarios directos que se puede financiar y potenciar la asociatividad territorial y la contratación de las comunidades en desarrollo de las competencias descentralizadoras.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Competencias puede estimular la asociatividad y la participación comunitaria de diversas maneras. Premiándolas como criterio en la evaluación de desempeños que realiza el Departamento Nacional de Planeación, con las consecuencias que esto implica. También, puede ser criterio premiado por el gobierno nacional cuando decida ejecutar sus programas con el concurso de entidades y comunidades territoriales.

5. Descentralización con autonomía: ¿Cuánta?

La reforma constitucional del 2024 estableció la cantidad de recursos nuevos a descentralizar, aproximadamente serán diez puntos de los ingresos Corrientes de la Nación desde el 29,5% en el 2027 al 39,5% en el 2038. Es presumible que en el Congreso de la República la discusión entre descentralización y autonomía se centre en la repartición de dichos recursos entre los sectores priorizados (salud, educación, agua apta para el consumo

humano y saneamiento), aquella con destino al Propósito General Municipal que otorga la plena libertad de adjudicar los recursos entre las veinte competencias descentralizadas y las transferencias para el Desarrollo Económico departamental.

Los recursos a transferir se separarían en dos bolsas. Una primera que conserva la participación sectorial preexistente, con ajuste en los criterios de asignación, enfocándolos a la garantía de los derechos y que corresponde al punto de partida antes de adoptar la Ley Orgánica de Competencias, es decir presumiblemente el 29,5% de los ICN. Una segunda que distribuiría el incremento del 10% de los ICN asumiendo plenamente los criterios de cierre de brechas sectoriales, institucionales y económicos, además de los criterios de pobreza, densidad étnica, prevalencia ambiental, ruralidad, paz y para municipios de menor categoría y población.

La propuesta de Ley Orgánica de Competencias presentada por el gobierno propone la siguiente distribución del incremento de diez puntos de los ICN.

- Un 5% de los ICN para un Fondo de Ahorro y Estabilización de las transferencias, de tal manera a estabilizar anualmente los montos sometidos a los vaivenes de los cambios entre lo que se proyecta recaudar y lo efectivamente recibido anualmente por concepto de los ICN. Esta partida además financiaría el sistema de Seguimiento, Monitoreo y Control, así como los costos del Sistema de Autonomía y Descentralización.
- Un 1% de los ICN para los pueblos indígenas, desde el 0,48% recibido hasta el presente.
- El 94% restante se repartiría así:
  - 75,2% de los ICN para los sectores de salud, educación y agua
  - 18,8% de los ICN para el Propósito General municipal y el desarrollo económico departamental, así:
    - 13,16% para municipios
    - 5,64% para departamentos

Es presumible que el Congreso de la República dedique buena parte de su atención a discutir estos porcentajes, en la medida en que ellos condensan la pugna entre, por un aparte, garantizar un incremento sustantivo a la financiación de los derechos a la salud, la

educación y al agua, señalados prioritarios por la reforma a la Constitución y, por otro, los derechos a la autonomía de los operadores políticos territoriales de recibir partidas sin asignación específica, con el fin de incrementar su margen de maniobra y su poder local. De tal manera, los mandatarios tendrían el poder autónomo de dosificar las transferencias entre veinte competencias sectoriales descentralizadas. El proyecto de ley prevé que tal decisión se exprese en planes de desarrollo participativos con enfoque de cierre de brechas.

6. Líneas rojas
   Varios criterios de política pública deben ser garantizados, independientemente de la repartición de recursos a través de diferentes rubros de gasto.

- La financiación prioritaria para la garantía de los derechos de salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento se desprende del mandato constitucional.
- Garantizar el cierre de brechas sectoriales, institucionales y económicas también es un mandato de la reforma constitucional.
- Los criterios para distribuir recursos deben considerar de manera prioritaria la pobreza, la densidad étnica, la prevalencia ambiental, la ruralidad, los municipios PDET y ZOMAC y los municipios de menor categoría y población. Esto también es un mandato de la constitución.
- El fortalecimiento de las entidades territoriales, especialmente de las más precarias mediante recursos, cooperación técnica y estímulos para la asociatividad, también es un mandato constitucional.
- La participación comunitaria en la planeación, el seguimiento y el control a los recursos también se desprende del mandato constitucional.
- El fortalecimiento de las políticas públicas a nivel local con un enfoque territorial que trascienda las separaciones sectoriales es altamente deseable de promover mediante la ley.
- La asociatividad entre entidades territoriales, municipales y departamentales es altamente deseable de promover mediante la ley.

7. Conclusión y lo que sigue
   La reforma constitucional de 2024 revierte de manera importante la primacía neoliberal en la descentralización en la medida en que recupera cuantiosos recursos que los gobiernos neoliberales de Pastrana y de Uribe habían amputado a la salud, la educación y el agua

potable, principalmente. Además, fortalecen la rectoría pública expropiada en salud, limitada en agua y arrinconada en educación. El principio de cierre de brechas como estrategia de fortalecimiento y extensión del Estado social de derecho a todo el territorio, controvierte de frente al neoliberalismo, doctrina para la cual solo el mercado debe decidir libremente dónde y en qué se asignan los recursos. La participación incidente de las comunidades y pueblos en las políticas de su interés se valora nuevamente, recuperando las expectativas de los movimientos sociales de la década del ochenta que dieron impulso original al proceso.

Otras reformas complementarias son necesarias para construir una arquitectura institucional progresista que desmonte el orden institucional neoliberal. Se requiere garantizar una extensión de la contratación entre el Estado y las comunidades, a la vez que un reconocimiento masivo de los patrimonios públicos construidos y administrados por los esfuerzos socio comunitarios. Una geografía institucional estratégica pasa por superar los compartimentos estancos de los municipios y departamentos, para avanzar hacia diferentes escalas territoriales de planeación alrededor del agua, la defensa de los ecosistemas, el apoyo a las cadenas productivas populares y la economía circular, planes de prevención y promoción de la salud a partir de perfiles territoriales de salud y sistemas de conocimientos con base en diferentes escalas socio ambientales. La ley de servicios públicos, tanto como los sistemas de planeación y participación deben ajustarse para completar la reforma constitucional con un refuerzo del enfoque territorial participativo.

Una estrategia general de ampliación del mercado nacional a través de sistemas económicos territoriales necesita construir una estrategia general de financiación con varios componentes: una reforma al Sistema General de Regalías, una reforma tributaria territorial y una aceleración de la actualización catastral. Así mismo, continuar e incrementar la adjudicación y formalización de tierras a los campesinos, un plan de mejoramiento de carreteras terciarias, créditos baratos y especiales para la economía popular, pueblerina y campesina, centrales de abastos, apoyo a la comercialización y a diferentes formas de asociatividad para el desarrollo.

Finalmente, dos macro reformas de gran trascendencia deben empezar a discutirse a

profundidad. Por una parte, una reforma a la ley del presupuesto que conforme rubros territoriales para ser asignados, según un concepto de igualación fiscal, a planes de desarrollo territoriales con un enfoque de cierre de brechas. De ello depende hacer las cosas al derecho, es decir, partir de un análisis sobre el desarrollo de todos los territorios del país, que supere la fragmentación de las políticas públicas por sectores. La segunda macro reforma es al sistema político electoral. Diez departamentos no tienen senadores de la República y las asambleas departamentales están copadas mayoritariamente por representantes de la capital y algunos municipios más. En Colombia existe una grave carencia de representación equilibrada de los territorios en la nación y en los departamentos, al igual que en los municipios y ciudades. Un desarrollo inclusivo y la extensión del Estado social de derecho a todos los territorios de la nación suponen un sistema político más representativo.

El cambio de rumbo empezó, pero el camino no está exento de enormes peligros. La derecha también tiene un plan de descentralización en el centro de su estrategia. Descentralización para amputar el Estado social de derecho como garantía desde los presupuestos y políticas nacionales. Descremar al Estado es sinónimo de reducir los presupuestos de las políticas sociales, entre ellas, las descentralizadas. Privatizar aún más los servicios y empresas sociales básicas, así como extender la subcontratación y desmontar lo que queda de estabilidad laboral, son objetivos importantes. Finalmente, traspasar recursos y competencias directamente al mundo empresarial y a los operadores políticos territoriales a nombre de la autonomía, la libertad y la autodeterminación, es el objetivo principal de la descentralización autonomista de derecha.

Así como hay un centralismo neoliberal, existe un centralismo progresista y de la misma manera como hay una descentralización progresista, hay una descentralización autonomista libertaria. La consolidación del progresismo requiere un balance claro entre centralismo y descentralización con autonomía. Centralmente hay que garantizar recursos suficientes para la ampliación del Estado social de derecho en todo el territorio nacional. También, garantizar el fortalecimiento de la rectoría pública en los tres niveles de gobierno y retroceder una lógica de privatización rentista de los recursos públicos. Centralmente deben garantizarse los

principios de la seguridad social solidaria, los derechos laborales, étnicos y de diversos grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, el ordenamiento territorial progresista supone estrategias de desarrollo e inclusión económica y social descentralizadas, es decir que partan del reconocimiento de las diferencias en capacidades y atributos de cada territorio. Además, un protagonismo incidente de las comunidades territoriales sobre sus asuntos profundizaría la democracia local, pieza imprescindible de la lucha contra la corrupción y el clientelismo. Los planes de desarrollo municipales y departamentales participativos con enfoque de cierre de brechas, pueden constituirse en los escenarios en que se conjuguen los avances en desarrollo inclusivo y la profundización de la democracia. La asociatividad territorial es clave para construir instituciones más afines a los procesos socio ambientales reales, a los circuitos y cadenas productivas y a las identidades culturales de larga duración. Es decir, al tiempo instituciones más eficaces y legítimas.

_____

[1] Esta cifra se refiere a todo el dinero asignado para la Unidad de Pago de Capitación – UPC, de la cual aproximadamente el 17% corresponde al dinero territorial del Sistema General de Participaciones Salud.

Darío Indalecio Restrepo, Profesor a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Ex director de la Misión de Descentralización del departamento Nacional de Planeación

Foto toma de: Departamento Nacional de Planeación