

Imprimir

Una vez presentado el borrador de ley de competencias se abrió un Diálogo Social, Político e Institucional en el que se escucharon y recibieron propuestas de los pueblos indígenas y las negritudes, Fecode, federaciones de alcaldes y gobernadores, las Regiones Administrativas y de Planeación, la Unidad de Víctimas, académicos de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Universidad Nacional de Colombia que sistematizaron 10 talleres regionales, un grupo selecto de investigadores y consultoras especializadas en los temas territoriales, expertos de la CEPAL, el BID, el BM y de las Naciones Unidas. Más de 1.500 páginas de análisis y críticas contextualizaron alrededor de 3.000 observaciones que, junto a aquellas expresadas en periódicos, foros y portales, fueron procesadas para integrar, *al máximo* y en lo posible, las propuestas más recurrentes, siempre observando las orientaciones principales de la reforma constitucional de diciembre de 2024. De tal manera, un anteproyecto de ley estará a disposición del gobierno y la opinión pública para continuar la elaboración colectiva de una de las principales reformas del Estado después de promulgada la Constitución de 1991. Comentamos aquí cinco preocupaciones recurrentes sin pretender agotar las inquietudes suscitadas por el primer borrador de ley.

1. La ley no distribuyen todas las competencias

Muchas voces se quejan de la ausencia de repartición completa de las competencias entre la nación, los departamentos y los municipios. La propuesta de ley no lo hace fundamentalmente porque la reforma constitucional establece tres sectores prioritarios a financiar con el Sistema General de Participaciones: salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. Sabia decisión porque es innegable que conforman determinantes esenciales de la calidad de vida y condicionan la productividad económica y social de un país. Las reformas al sistema de transferencias por los gobiernos de Pastrana (2001) y de Uribe (2007) conllevaron un recorte de cerca de 500 billones de pesos, al menos el 84% dirigidos a los sectores mencionados. De tal suerte, el sector salud acumula una brecha financiera de 112 billones, educación de 136 y agua y saneamiento de 126. La propuesta de ley prioriza el reparto de competencias a nivel nacional y territorial en dichos sectores, además establece criterios de distribución y usos que les podrían recuperar aproximadamente unos 147 billones de pesos mediante el incremento del SGP. Queda claro

que ninguno de los tres sectores privilegiados por el reparto podrá cerrar completamente sus brechas mediante el SGP, por lo que requerirán en el futuro la concurrencia de otras fuentes para lograr el 100% de sus coberturas y atención a sus parámetros específicos de calidad básica.

Respecto del resto de competencias y otros sectores de inversión la propuesta de ley establece unos criterios generales según los cuales la Nación financia; garantiza reglas para que todo el sistema de transferencias sea un mecanismo de compensación de capacidades y recursos entre territorios; implementa el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación; y despliega programas diferenciados de fortalecimiento institucional y cooperación técnica. Los departamentos se especializarían en planes, programas y proyectos de desarrollo económico con enfoque de cierre de brechas, estimular la asociatividad supra municipal y regional, además de asumir subsidiariamente funciones y competencias de municipios con precariedad manifiesta. Los municipios son los encargados, atendiendo al principio de subsidiariedad y proximidad, de la prestación de servicios cercanos a los pobladores, además de contar con incentivos a su asociatividad para temas tales como la planeación alrededor del agua, la lucha contra la pobreza, las cadenas productivas y la prestación de servicios.

En cualquier caso, es claro que el borrador establece la imperiosa necesidad de que tanto el legislador como el ejecutivo determinen claramente las competencias en otros sectores por niveles de gobierno y los recursos para atenderlos. Para ello, se plantea un engranaje institucional responsable de acometer la reforma de competencias de los otros 17 sectores prioritarios de política social descentralizada. Doce años de gradualidad de giros incrementales estarían acompañados de pactos entre la Nación, las entidades territoriales y las principales organizaciones sociales sobre el rediseño de la relaciones intergubernamentales. Esto incluye un plan de descentralización gradual de competencias que debe acompasar la reforma del Estado central con la transferencia de recursos y competencias, la cooperación técnica y el fortalecimiento de capacidades institucionales, hoy inmensamente desiguales entre entidades territoriales.

2. Es un ley sectorial sin orientación territorial

El principio ordenador del borrador de ley es el cierre de brechas territoriales para atender los diferentes *fractales de las geografías de las desigualdades*. Es decir, priorizar mediante recursos, cooperación técnica, planes de desarrollo y estímulos a la asociatividad a las regiones periféricas, los departamentos fuera del pentágono de oro y a los municipios y subregiones deprimidas en cada departamento. Son los mismos territorios que concentran las desigualdades en cobertura, calidad y oportunidad de acceso en educación, salud y agua, que tienen gobiernos locales sin capacidades administrativas, fiscales y financieras y, a la vez, padecen ausencia de oportunidades de generación de ingreso y vínculos con mercados dinámicos. El incremento de las transferencias para los sectores priorizados deberá justificarse mediante planes territoriales de cierre de brechas, por ejemplo, en salud reducir los diferenciales en mortalidad materno infantil, en educación los retrasos en infraestructura y calidad, en agua los territorios con enormes ausencias de conexión, continuidad y calidad.

Por otro lado, la propuesta de ley fortalece la vocación territorial del sistema al mantener e incrementar la transferencia específica de “Propósito General” para la financiación de otras competencias dentro del total del SGP. Cada alcaldía formulará su plan de desarrollo pudiendo dosificar según preferencias y acuerdos locales los recursos con libre destinación dentro de las competencias descentralizadas. De esta manera, se reducen los giros predestinados en sus usos desde la nación y se amplía el margen que posibilita a las transferencias municipales atender las vocaciones, potencialidades y preferencias de sus comunidades territoriales.

A escala departamental se prevé una transferencia para el cierre de brechas económicas entre sus municipios, subregiones y entre las zonas urbanas y rurales. Las fuerzas vivas departamentales, bajo el liderazgo de sus administraciones y con participación de las universidades, cámaras de comercio, organizaciones sociales y privadas, entre otros, formularán planes de desarrollo de mediano plazo que permitan la concurrencia de fuentes como las regalías, el crédito, el presupuesto nacional, inversiones privadas y sociales. De tal manera, cada departamento desplegará sus prioridades de desarrollo territorial con un enfoque de cierras de brechas.

Sin embargo, debemos advertir que para que el sistema de transferencias y cualquier otro rubro del Presupuesto General de la Nación atienda completamente una lógica territorial debiera darse una reforma más radical al presupuesto y al gasto público mediante la creación de *bolsas territoriales* asignadas a planes de desarrollo regionales, departamentales y de asociaciones municipales. De tal manera, cada plan establecería una dosificación sectorial específica superando así cualquier asignación nacional estandarizada.

3. La ley no profundiza la autonomía territorial

Colombia es uno de los países más inequitativos de América Latina, la región más inequitativa del mundo, es decir que reproduce las mayores desigualdades socio territoriales en ingresos, patrimonios, propiedad de la tierra, activos financieros y niveles de educación, entre otros. Las desigualdades se distribuyen territorialmente de manera estable entre regiones, departamentos y al interior de estos. De tal manera, avanzar hacia la autonomía territorial supone tres iniciativas presentes en la propuesta de ley.

Por una parte, *nivelar la cancha*, es decir cerrar las brechas sociales, institucionales y económicas entre territorios, para que no sea meramente declarativo afirmar que todas las entidades territoriales tienen derecho a asumir competencias propias, cuando las capacidades reales de hacerlo son tan desiguales.

Por otra parte, avanzar en una *categorización de entidades territoriales* que las diferencie por sus capacidades y atributos estructurantes de larga duración, basados en la geografía económica, social y ambiental. De tal manera, cada entidad tendría competencias básicas y otros derechos y deberes a partir de sus especificidades de gran ciudad, poblado indígena, territorio prevalentemente de reserva ambiental, de ruralidad dispersa o de ciudad intermedia.

En tercer lugar, la *autonomía es el derecho a una práctica*, es decir una titularidad que no puede estar constreñida por una decisión política. Por el contrario, es deber del Estado en su conjunto velar por defender y promocionar la autonomía territorial en el marco de la

República unitaria. Como ya se dijo, nivelando la cancha y reconociendo categorías diferenciales de entidades territoriales. Además, el principio de subsidiariedad se activa cuando una entidad no puede asumir plenamente o parcialmente una competencia, para que mediante un plan acordado entre la Nación y la localidad se construya la capacidad plena de su titular.

4. La ley quebrará al Estado

Un año después de promulgada la ley de competencias entra en vigencia una transición de doce años, periodo en el cual se transfieren porcentajes crecientes de los Ingresos Corrientes de la Nación hasta llegar al 39,5%. Teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo el esfuerzo adicional a realizar estaría entre 7 y 8 puntos de los ICN en doce años, lo cual no es una hecatombe como temen muchos. Además, es necesario considerar un efecto multiplicador de la inversión pública sobre la economía territorial que amplía los mercados y convoca otras inversiones públicas, comunitarias y privadas, aumentando el Producto Interno Bruto general y la base de los ICN.

De todas maneras, el arte de la transición reside en acompasar el incremento porcentual de los ICN con la reforma a la administración pública central, la cual dejará de ejecutar partidas de gasto y redefinirá su función hacia tareas más estratégicas de diseño de políticas, fortalecimiento y acompañamiento a la descentralización y la autonomía, el impulso a la asociatividad, así como velar por los mecanismos de compensación de capacidades y resultados sociales, institucionales y económicos de los territorios.

El necesario complemento del fortalecimiento de la descentralización y la autonomía territorial rebasa el mandato constitucional vigente y la ley de competencias que lo desarrolla, mediante una reforma tributaria que actualice los impuestos departamentales, refuerce los impuestos verdes y se adentre profundamente en la economía digital. La actualización catastral sigue siendo una agenda pendiente tanto para la planeación en los usos del suelo como para democratizar el sistema tributario caracterizado por su inequidad estructural y la evasión de grandes tenedores de patrimonios, entre ellos los propietarios de

tierras. El fenómeno de las aglomeraciones y el necesario avance en la asociatividad territorial por objetivos debe conducir a la creación de nuevas rentas, impuestos y tarifas.

5. La gobernanza de la transición refuerza el centralismo

La adopción de la ley de competencias abre un periodo de reforma del Estado de al menos una docena de años. Un conjunto bastante importante de otras leyes a reformar o promulgar están directamente relacionadas: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, una regla fiscal subnacional, el Sistema General de Regalías, el Sistema de Participación, el Sistema de Planeación, una reforma tributaria territorial, varias reformas a la administración pública nacional y territorial.

Si el propósito es fortalecer el Estado territorial, sus instituciones, políticas de bienestar y desarrollo, así como la participación y la democracia local se hacen necesarias otras reformas complementarias a la reforma constitucional de diciembre 2024 y a la Ley de Competencias que la desarrolla. Por ejemplo, una reforma electoral territorial que impida que diez departamentos carezcan de senadores, que supere la muy escasa representación de los municipios en las asambleas departamentales y que permita una representación política a nivel provincial y regional. Por otra parte, una reforma a la Ley de Presupuesto que abra el capítulo de gastos e inversiones territoriales; complemento de lo cual debe ser una reforma al Departamento Nacional de Planeación que lo lleve a fortalecer los sistema de información territoriales y los ejercicios de planeación regionales, departamentales y provinciales.

El borrador de ley propone un Sistema de Autonomía y Descentralización en tanto instancia de concertación entre el gobierno nacional, representantes de alcaldes y gobernadores, esquemas asociativos, pueblos indígenas y otros sectores sociales, así como académicos expertos en cuestiones territoriales. Un gran Consejo, representado en una Dirección Técnica, serían la caldera de seguimiento, investigación y formulación de los preacuerdos de reforma a la administración pública central a consideración del ejecutivo, del legislativo y de los diferentes sectores y entidades públicas respectivas.

Una transición de doce años para implementar plenamente el acuerdo constitucional de diciembre del 2024 es una ventaja estratégica, atravesará tres periodos de gobierno con poderes y mayorías distintas en el ejecutivo, el legislativo y en la cabeza de las entidades estatales. De tal forma, la reforma a la arquitectura institucional del Estado será el producto de un acuerdo nacional escalonado, por etapas, con capacidad de enmienda y corrección. El propósito no podrá ser sino fortalecer la integración nacional y la inclusión de toda su diversidad socio territorial en la definición de los destinos propios a los territorios y a la nación, lo cual es condición para alejarse por fin de la deshonra de ser uno de los países más inequitativos del mundo.

Darío I Restrepo, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Ex director de la Misión de descentralización del DNP, miembro del equipo técnico redactor del borrador de ley de competencias.

Foto tomada de: Portafolio