Imprimir

> *Pregunta Yamid Amat: Ante un escenario tan difícil como este que usted expone, ¿qué se debe hacer para la construcción de la paz? Respuesta: "Mire: ojalá Rafael Pardo, que es un magnífico ministro para las acciones que siguen a los acuerdos, no vaya a entregarles los recursos de la paz a las burocracias políticas de las regiones del conflicto. Que esas burocracias sigan manejando a su manera las transferencias municipales, pero los recursos de la paz no."(Francisco de Roux en entrevista con Yamid Amat en El Tiempo)[1]*

Parecería que el enfoque que guía la fase de implementación atiende la solicitud de Francisco de Roux: se pondrá en marcha un conjunto de inversiones coordinadas centralmente por la Agencia de Renovación del Territorio y la Consejería del Postconflicto, que se estima serán 129 billones en 20 años (6 billones anuales)[2] y se permitirá que las burocracias sigan manejando las transferencias municipales "a su manera".

La descentralización en los Acuerdos de Paz

En el Acuerdo de Paz no se abordó de fondo la descentralización y finalmente solo se incluyeron unos compromisos vagos, enfocados desde la perspectiva de canalizar recursos territoriales para la implementación. El punto 6.1.2 del Acuerdo Final se llama "medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales" y contiene lo siguiente:

"Se tramitarán las reformas normativas necesarias con el fin de que los Planes de Desarrollo

departamentales y municipales incorporen medidas para garantizar la implementación de los acuerdos, incluyendo en los territorios priorizados los planes de acción para la transformación regional de los PDET.

Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos.

Los planes de desarrollo departamentales y municipales serán insumos para la formulación de los planes cuatrienales y los planes plurianuales que hacen parte del Plan Marco de Implementación. De la misma manera, se adoptarán medidas para promover que los planes de desarrollo territoriales incorporen aquellos elementos que aseguren la consistencia con el Plan Marco de Implementación. En aquellos casos en que las estrategias territoriales involucren dos o más departamentos, como es el caso de los PDET, se deberán ajustar los planes respectivos para asegurar la concurrencia de esfuerzos y recursos en las zonas priorizadas.”

Por tanto, en el Acuerdo Final no se planteó un papel relevante y preciso para las entidades territoriales, ni tampoco se comprometieron reformas para buscar que la descentralización contribuya en forma eficaz al desarrollo rural.

¿Se va a aplicar el modelo centralista de territorialización de las acciones nacionales que Sergio Jaramillo considera que no funciona?

El enfoque de la paz territorial parece consistir entonces en la “territorialización” de acciones del gobierno nacional en los municipios y zonas prioritarias del Acuerdo 893 de 2017, mediante un esquema de relación directa con las comunidades, pasando por encima de las autoridades de las entidades territoriales o relegándolas a un papel secundario o

simplemente de fuentes de financiación. Este enfoque no es respetuoso de la autonomía territorial y va en contravía de los planteamientos hechos por el Alto Comisionado de Paz, Sergio Jaramillo: “El Estado colombiano ha intentado todo tipo de programas para llevar desarrollo a las regiones apartadas. Sin negar sus logros, creo que el modelo centralista, en el que unos funcionarios aterrizan como unos marcianos entre las comunidades para ‘traer el Estado’ se quedó sin aire. He hecho parte de esos esfuerzos y conozco sus méritos y limitaciones. Y estoy convencido de que así el Estado nunca va a a llegar a ninguna parte de manera sostenida y con suficiente intensidad.” Y planteaba la necesidad de una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio: “una alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales –en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental- y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local.” (p. 5).[3]

Por ejemplo, la ejecución del programa de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC) a cargo de la Agencia para la Renovación del Territorio, se realiza por medio de operadores como FUPAD y PNUD que se encargan de aterrizar un modelo centralista para realizar inversiones en sectores y servicios que corresponden, según la ley, claramente a los municipios: construcción de alcantarillas, casetas comunales, aulas de clase, bocatomas, polideportivos, restaurantes escolares, acueductos veredales, vías terciarias con placa-huella, puentes peatonales, puestos de salud, afirmado de vías terciarias, baterías sanitarias, placas deportivas, salón comunal, etc. Todo parece indicar que no se le están parando muchas bolas a Sergio Jaramillo con lo cual se corre el riesgo de que el Estado no llegue a ninguna parte. Los gobernadores y alcaldes tienen funciones constitucionales y legales de coordinación de las acciones nacionales en su territorio y son los representantes políticos de sus comunidades. Saltarse a estas autoridades es una forma de no abordar los problemas de fondo seriamente.

Descentralización y corrupción

La descentralización territorial en Colombia se diseñó, entre otras cosas, con los propósitos

de promover el funcionamiento de la democracia representativa, participativa y directa y de acercar el Estado a los ciudadanos, fortaleciendo un nivel de gobierno responsable de garantizar derechos mediante la provisión de bienes y servicios públicos, con énfasis en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y cultura, recreación y deporte. Para lograrlo se creó el Sistema General de Participaciones que se destina, en cerca de 90%, a la financiación de estos sectores prioritarios, y permite invertir en otros necesarios para el desarrollo local, como infraestructura vial, ambiente, atención de poblaciones vulnerables, desarrollo agropecuario, etc. Estos recursos se complementan con los recursos de regalías que no tienen una destinación específica y con los recursos propios provenientes principalmente de impuestos. Después de 30 años de descentralización territorial, los municipios de país deberían tener coberturas completas en materia de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, con niveles de calidad y continuidad aceptables, pero todavía esto no se ha logrado y persisten situaciones deplorables en muchos municipios, con es el caso de los prioritarios para la ejecución de los PDET.

Una de las causas, quizá la más importante, para que no se hayan alcanzado plenamente los resultados previstos, es la corrupción, tanto la modalidad de la corrupción política y captura de los gobiernos territoriales por fuerzas legales e ilegales, como las múltiples prácticas de aprovechamiento de los recursos públicos para beneficio privado. Esta es, quizá, la principal razón que conduce a Francisco de Roux, que tanto conoce los territorios, a desconfiar de las entidades territoriales: “En Colombia hay una inmensa corrupción y esta se profundizó en los territorios de la guerra donde la administración y las elecciones se subordinaron a los grupos ilegales y a las mafias, con el aval de los partidos para recaudar votos”. Y adicionalmente señala que los partidos políticos son empresas de votos y de control de los bienes públicos para continuar sus empresas. Jaime Castro en columna reciente considera que “poco o nada se puede esperar de la gestión de administraciones municipales y departamentales” e insiste en la necesidad de las reformas a las reglas del juego para acceder al poder territorial.[4]

Sin embargo, compartiendo la existencia de elevados niveles de corrupción y la desconfianza que ello genera para la ejecución de los PDET, no parece conveniente plantear que se excluya a las autoridades territoriales y se las deje que sigan manejando a su “manera” los

enormes recursos disponibles, incluyendo los de transferencias nacionales. Si se está pensando realmente en transformar y mejorar las condiciones de vida de la población debe ser una prioridad actuar para corregir la situación dentro de lo cual, además del control ciudadano, le cabe una responsabilidad principal a la Fiscalía, la Contraloría, la Procuraduría, las superintendencias, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de Transparencia y los Ministerios sectoriales, que deberían actuar eficazmente para controlar que los recursos se invierten efectivamente para atender las necesidades de la población, especialmente la rural, en dichos territorios. Quizá convendría reforzar el control mediante la creación, con el apoyo de Naciones Unidas, de una comisión internacional contra la corrupción similar a la creada en Guatemala[5] y poner al frente a una persona como el magistrado Velásquez que coordine efectivamente las acciones preventivas y sancionatorias.

Acciones de este tipo son aún más necesarias si se considera que el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo propone financiar la implementación del Acuerdo de Paz, principalmente con recursos de las entidades territoriales, como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 5.2. Fuentes de financiamiento del posconflicto

Punto		Costo total billones $	Participación sobre el total
1.	Presupuesto general de la nación	46,7	36,0%
2.	Sistema general de participaciones	37,8	29,2%
3.	Sistema general de regalías	19,7	15,2%
4.	Entidades territoriales recursos propios	5,5	4,3%
5.	Cooperación internacional	11,6	8,9%
6.	Inversión privada	8,3	6,4%

Total	129,5	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, MFMP, página 229

Como puede verse, las poco confiables entidades territoriales, tienen, según el Ministerio de Hacienda, la responsabilidad del 48,7% de la financiación del posconflicto, cuando se suman los recursos del sistema general de participaciones, el sistema general de regalías y los recursos propios. ¿Ejecutarán a su manera estos recursos?

Alberto Maldonado Copello

25 de julio de 2017

NOTAS

[1] 'Proceso con Eln será mucho más complejo que el de las Farc'. El padre jesuita Francisco de Roux analiza la situación actual de esa guerrilla., 3 de abril de 2016, 12:15 am, http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16553157

[2] Rafael Pardo, alto consejero para el posconflicto habla de 20 años, http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/rafael-pardo-explica-el-programa-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-110192. El Ministro de Hacienda dice que son 15 años http://www.eltiempo.com/economia/empresas/inversiones-necesarias-para-el-posconflicto-segun-minhacienda-y-planeacion-nacional-102678, lo mismo que se plantea en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (página 228): http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MH

CP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

[3] http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf

[4] http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/jaime-castro/paz-territorial-columna-de-jaime-castro-112186: “Esta situación solo se puede remediar cambiando las gastadas y manoseadas reglas de juego vigentes para acceder al poder a nivel regional y local, para ejercerlo y para controlarlo, pero no usaron el fast track ni las facultades de la ley habilitante para hacerlo por razón elemental: como situaciones comparables se viven en el resto del país y de ellas se beneficia la clase política con asiento en el Congreso, el Gobierno no promueve iniciativas contrarias a los intereses político-electorales de senadores y representantes, porque pierde las mayorías que lo respaldan en las cámaras.”

[5] http://www.cicig.org/