

Descentralización en el Plan Nacional de Desarrollo: ¿Y la Equidad Territorial?

Darío Indalecio Restrepo
Camilo Andrés Peña Galeano
Universidad Nacional de Colombia
Carrera 30 #45-03, Bogotá (Colombia),
correo electrónico: direstrepob@unal.edu.co / caapenaga@unal.edu.co

Introducción

El Plan de Desarrollo 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, cuenta con nueve capítulos regionales, un capítulo destinado al tema de descentralización y algunos énfasis territoriales en los demás capítulos. En este documento se estudiará el capítulo XVI del documento, llamado Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones, el cual se divide en cinco secciones que tienen que ver con ordenamiento territorial, política productiva, ciudades, fortalecimiento territorial y sistemas de información.

A continuación, se revisarán los aspectos más destacados de aquel capítulo, haciendo énfasis en la misión de la descentralización, la descentralización económica y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Sin embargo, la mayor preocupación que genera el “Pacto por la Descentralización” es la falta de estrategias destinadas a mejorar el proceso descentralizador (dotando de más recursos nacionales a las entidades territoriales) y a fortalecer la autonomía territorial (mejorando la incidencia de los mandatarios locales en las políticas que se ejecutan en sus territorios).

Lo bueno: Una nueva misión y catastro multipropósito

La “Misión de Descentralización” es la estrategia más audaz contenida en el “Pacto por la Descentralización”. Esta misión, dirigida por DNP en coordinación con el Ministerio de Hacienda, “evaluará los resultados del actual esquema y definirá los principales ajustes al modelo descentralizador del país” (DNP, 2018, p. 920).

Los resultados de la última misión sobre este tema fueron publicados en el año 1992 y resulta evidente la necesidad de realizar una nueva misión, en la que se revise el proceso de descentralización en sus tres dimensiones, política, fiscal y administrativa. En particular, se deberá revisar el actual esquema de competencias de los distintos niveles de gobierno, para que se las competencias asignadas a las entidades territoriales correspondan con sus capacidades y con los recursos asignados, con lo cual, se pondría fin a la tendencia de los últimos años de asignar un número creciente de competencias a las entidades territoriales, sin la debida asignación de recursos (Maldonado, 2016).

Asimismo, la misión podrá completar el proceso de descentralización territorial, para lo cual, es necesario poner fin al proceso de recentralización fiscal y dotar a los mandatarios locales de una verdadera autonomía, de forma tal, que puedan disponer libremente de sus recursos. En la actualidad, la creación de sistemas nacionales de prestación de servicios ha recortado la posibilidad de los gobiernos locales de utilizar los recursos del SGP, particularmente los esquemas de salud y educación básica y media (Transparencia por Colombia, 2018).

Por último, la misión propuesta deberá encargarse de la descentralización económica, es decir, de buscar los mecanismos para dotar a las entidades territoriales de recursos y competencias para intervenir en el desarrollo económico de sus jurisdicciones, particularmente, para el desarrollo del sector rural, tradicionalmente olvidado en el proceso descentralizador.

Debe tenerse en cuenta que esta misión se suma a la larga lista de misiones o comisiones que se han realizado en el país, en busca de ajustar distintas políticas e instituciones. La comisión tributaria, del gasto, de transformación rural, son sólo algunos ejemplos de las misiones que se han realizado recientemente en el país y cuyas recomendaciones han sido parcialmente implementadas. Por lo que, cabe preguntarse por lo que hará la misión de descentralización para diferenciarse de las demás.

Por otra parte, se destaca que el PND mantiene la implementación del catastro multipropósito, instrumento que representará un gran cambio en el esquema de recolección

de información catastral y en las finanzas municipales. En PND plantea la implementación del 100% del catastro multipropósito en el cuatrenio.

Con el catastro multipropósito funcionando se acaba el atraso de la actualización catastral, con lo cual, todas las propiedades urbanas y rurales, pagarán el impuesto predial de acuerdo con el valor actualizado de los inmuebles, lo que deberá tener algún efecto en la elevada concentración de tierras, cuyo índice Gini se calcula de 0,9.

Lo malo: El Fortalecimiento Territorial y la continuación del modelo centralizador

El Pacto trae consigo un débil enfoque de capacidades, que no subsana las debilidades institucionales de los municipios y departamentos más pequeños del país.

Para empezar, se debe decir que la debilidad institucional de las entidades territoriales tiene que ver con los impedimentos normativos para formar plantas de personal estables y altamente capacitadas. Lo que ha degenerado en una enorme desproporción entre gastos de funcionamiento e inversión en las entidades territoriales (Restrepo Botero & Peña Galeano, 2018), en otras palabras, el proceso de descentralización ha convertido a las entidades territoriales en “gestoras de recursos” de inversión y se ha perdido la posibilidad de contar con alcaldías y gobernaciones robustas, con capacidad de incidir en las políticas que se ejecutan en sus territorios.

Ahora bien, en materia de fortalecimiento de capacidades, el PND plantea la creación del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales con el cual se busca emplear a recién egresados en entidades territoriales, lo que seguramente ayudará a robustecer las administraciones municipales, pero que resulta insuficiente para cambiar el patrón de debilidad de capacidades. Adicionalmente, el PND busca fortalecer en materia de capacidades fiscales a las entidades territoriales y crear “plantas tipo”.

En términos generales, el PND da continuidad al esquema de intervención territorial, en el cual, el Estado tiene que ser *llevado* al territorio, por lo que las intervenciones se hacen desde el Estado central, en vez de crear Estado en el territorio, a partir de la descentralización de recursos y el fortalecimiento de los niveles territoriales de gobierno.

Lo feo: El Desarrollo económico y la continuación del centralismo

Se debe destacar el énfasis que hace el Pacto sobre el tema de desarrollo económico territorial. Tema que fue olvidado en el proceso descentralizador y que es fundamental para lograr el “desarrollo armónico” de las regiones, es decir, de lograr que los territorios más atrasados alcancen a los de mayor desarrollo económico, lo que en términos económicos se conoce como convergencia.

Múltiples estudios han dado cuenta de la falta de convergencia (Galvis Aponte, Galvis Larios, & Hahn-De-Castro, 2017; Meisel Roca, Jaramillo Echeverri, & Ramírez Giraldo, 2018), por lo que, se requiere llevar más inversión económica y social a las regiones que tradicionalmente no han sido priorizadas por la intervención estatal. La implementación de los PDET sería apenas el primer paso en esta tarea.

Sin embargo, el enfoque del PND es totalmente distinto, en la medida en que se abandona el enfoque de brechas regionales (utilizado en el anterior) y se substituye por un enfoque de *mercado*, en otras palabras:

“una noción de desarrollo territorial que no responde a un enfoque de brechas regionales que deben ser compensadas, ni a un canal indirecto de política social focalizada espacialmente, sino que busca promover el canal directo del crecimiento (Baghwati, 1988) para fomentar mercados e impulsar nodos de desarrollo tanto urbanos como de zonas intermedias y rurales” (DNP, 2018, p. 910).

Dejar de un lado el cierre de brechas y optar por un camino secundario de mercado, implica abandonar el camino de la “equidad territorial”, pues se abandona la idea de compensar las desigualdades que históricamente han generado el mercado, el Estado y, en el caso colombiano, el conflicto.

Conclusiones



El capítulo “Pacto por la Descentralización” del PND incluye importantes programas que podrán cambios importantes en la materia, como la Misión de Descentralización y el Catastro Multipropósito, que representan grandes oportunidades para corregir el proceso centralizador y para atacar la concentración de la tierra, respectivamente.

Infortunadamente, el PND no representa ningún cambio en las relaciones Nación – Territorio, pues continua el modelo de intervención desde el territorio. Tampoco representa ningún cambio en términos de equidad, pues se abandona la idea de compensar brechas y se opta por una intervención dirigida a apoyar los mercados existentes, por lo que, no se compensan las inequidades creadas por el mercado, el Estado y el conflicto. Adicionalmente, el Pacto no representa cambios en las capacidades de las entidades territoriales, tampoco se incluyen estrategias para fortalecer la descentralización fiscal, ni la autonomía territorial.



Referencias

- Galvis Aponte, L. A., Galvis Larios, W., & Hahn-De-Castro, L. W. (2017). Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 264, 42. Recuperado a partir de [http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6969/Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6969/Una%20revisi3n%20de%20los%20estudios%20de%20convergencia%20regional%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- DNP. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- Maldonado, A. (2016). Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto. En *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz* (pp. 99–128). Bogotá: Red Rinde KAS.
- Meisel Roca, A., Jaramillo Echeverri, J., & Ramírez Giraldo, M. T. (2018). La desigualdad económica entre las regiones de Colombia, 1926-2016. *Cuadernos de historia económica*, (47).
- Restrepo Botero, D., & Peña Galeano, C. (2018). Consolidación de la re-centralización fiscal en la era de Santos. *Revista Foro*, (95).
- Transparencia por Colombia. (2018). *Descentralización para el Gobierno Abierto*.