

Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política

ALBERTO MALDONADO COPELLO

Resumen Ejecutivo

- Los entes territoriales en Colombia tienen la responsabilidad del acceso de la población a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y por la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Cuentan con recursos propios, reciben cerca del 40% de los ingresos corrientes de la Nación, reciben recursos de regalías y ejecutan el 64% de la inversión total del país.
- Sin embargo, la descentralización no está alcanzando adecuadamente los resultados previstos. Aún una proporción importante de municipios y departamentos no alcanza coberturas completas en educación básica, afiliación a la seguridad social, coberturas de acueducto y alcantarillado, o en tasas de mortalidad infantil y materna, sin considerar la calidad y continuidad de los servicios. La situación es más grave cuando son receptores de regalías, donde pese a la disponibilidad de más recursos financieros, los resultados son precarios.
- El modelo de descentralización creó condiciones básicas para que las entidades territoriales tuvieran un buen desempeño en los objetivos de provisión de servicios, de disminución de desigualdades territoriales y personales y de promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, hay problemas dada la deficiente gestión de sus administraciones, lo cual está asociado a prácticas de captura de los aparatos públicos, de corrupción y de clientelismo. Por ello es necesario mejorar el esquema normativo, la gestión y los instrumentos de seguimiento y control social; precisar las competencias e impactos en sectores diferentes a educación, salud y agua potable y saneamiento básico; integrar las regalías al sistema general de participaciones; expedir el estatuto de la participación; y crear la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y Descentralización.

Introducción

El tema del ordenamiento territorial y la descentralización no fue mencionado en el Programa de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, pero durante sus primeros meses de administración presentó a consideración del Congreso un proyecto de acto legislativo para reformar el sistema de regalías, otro proyecto de acto legislativo para establecer la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores y un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial. Adicionalmente, en el proyecto de plan de desarrollo para el período 2010-2014, el Gobierno Nacional aborda el tema de la descentralización y de un enfoque regional de la intervención nacional. Sin embargo, hasta el momento el Gobierno no ha elaborado una política integral que aborde los problemas principales de la descentralización y las propuestas incluidas en el Plan parecen insuficientes.

El diseño de la descentralización territorial ha otorgado competencias, recursos y autoridad política a las entidades territoriales para que cumplan un papel relevante en la provisión de servicios básicos a la población y en la reducción de la pobreza. El modelo adoptado crea un conjunto de condiciones básicas para alcanzar buenos resultados, como lo demuestran numerosos casos, pero en su conjunto se ve afectado negativamente por diversas prácticas de corrupción y clientelismo que desvían los recursos disponibles o conducen a su poca eficiente utilización. El gobierno nacional debería por tanto hacer énfasis en el seguimiento y control a la gestión de las entidades territoriales, con el fin de prevenir, acompañar, controlar y sancionar oportunamente a los departamentos, distritos y municipios, tarea que debe adelantarse estimulando el control social.

El propósito de este documento es examinar los problemas de la descentralización territorial en Colombia y formular recomenda-

ciones de política, tomando como referencia las propuestas del nuevo gobierno nacional expresadas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010-2014 y en la agenda legislativa.

La descentralización no está alcanzando los resultados previstos

La descentralización territorial en Colombia no está cumpliendo adecuadamente los objetivos para los que fue diseñada. De acuerdo con la Constitución y las leyes, los propósitos generales son: a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre, con lo cual la descentralización debe contribuir a la reducción de la pobreza medida por diferentes indicadores y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹; c) Disminuir las desigualdades territoriales; d) Contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población; e) Mejorar y profundizar la democracia representativa y participativa.

Los datos sobre necesidades básicas insatisfechas - NBI-² para el total del país muestran que la proporción de población pobre pasó de 45% a 25,8% entre 1985 y 2005, pero con diferencias significativas que van desde cuatro departamentos que incrementaron su nivel de pobreza (Vichada, Amazonas, La Guajira y Guainía) hasta una disminución de 34 puntos en Casanare. En 2005, de los 33⁴ departamentos examinados, cinco tenían un nivel de pobreza inferior a 20%, trece tenían un nivel entre 20% y 40%, once entre 40% y 60% y cuatro departamentos superior a 60%, con el caso extremo de Chocó con 79%; solamente diez departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional. Estos datos muestran que después de veinte años de descentralización, un núme-

ro elevado de departamentos continúa con niveles muy altos de pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

Aunque en todos los departamentos disminuyó la pobreza, los departamentos más ricos tuvieron un mejor desempeño relativo. Por ejemplo, los seis departamentos con menor nivel de pobreza en 2005 tuvieron la tasa relativa de disminución más amplia entre 1985 y 2005, que oscila entre 48% en el caso de Quindío a 61% en el caso de Bogotá. En el otro extremo, de los diez departamentos más pobres en 2005, la mayor tasa de disminución relativa la obtuvieron Cesar y Bolívar con 28%, muy por debajo de la tasa de los departamentos más ricos y del promedio nacional de 42%, observándose además casos extremos como los de Guajira, donde la pobreza relativa aumentó entre 1985 y 2005 en 13,7% y Chocó, donde apenas se redujo en 3,6%. Es preocupante observar que en un período de 20 años, en el cual los recursos de transferencias nacionales y de regalías aumentaron sustancialmente en estos departamentos, la reducción de la pobreza no fue significativa. Entre los departamentos con niveles medios de pobreza, se destacan por su reducción relativa Santander y Boyacá con 50%, y Meta con 48%, ubicándose los demás en un rango entre 40 y 45%, superior al de los departamentos más pobres. (Ver anexo 1)

En 1985, el departamento con menor nivel de pobreza (sin considerar Bogotá) era

Quindío con 30,7% y el mayor Chocó con 82%, una diferencia de 51 puntos; en 2005, el menor era Valle del Cauca con 15,6% y Chocó continuaba siendo el más pobre, con 79%, una diferencia de 55 puntos. En estos veinte años la distancia entre los extremos aumentó.

Aunque todas las categorías municipales tuvieron una reducción absoluta de la pobreza por NBI similar (anexo 1), en términos relativos los datos muestran que los mejores desempeños se encuentran en los municipios más grandes, con una reducción de 54% y en los más pequeños (menores de 10.000 habitantes), con 37,1%. Tal como vimos en el caso de los departamentos, se observa que los municipios mayores y con mayor riqueza lograron una disminución mayor de la pobreza por NBI. Las demás categorías tienen tasas de disminución relativa menores, siendo la más baja la del grupo entre 10.000 y 20.000 habitantes, con apenas 22,9%, pero los demás no superan el 27% alcanzado por los municipios entre 100 y 500 mil habitantes. El único grupo de municipios que tuvo una tasa de reducción de la pobreza mejor que el promedio nacional fue el de los municipios mayores.

Al desagregar por los componentes del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, se observa que hubo reducciones más altas en aquellas variables donde las entidades territoriales tienen mayores competencias y recursos; por ejemplo, la proporción de personas sin acceso a servicios públicos bajó

Componente	1985			1993			2005		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Vivienda	12,9	7,0	25,9	11,6	7,0	23,7	10,4	4,7	28,2
Hacinamiento	19,0	11,1	25,9	15,4	12,0	24,4	11,0	8,4	19,4
Servicios	20,9	8,4	25,9	10,5	7,2	19,2	7,0	4,7	14,1
Alta dependencia	13,3	7,6	19,5	12,8	8,8	23,3	7,4	6,2	11,1
Inasistencia	11,2	4,9	30,8	8,0	4,8	16,4	2,4	2,2	3,0

Fuente: DANE, Boletín, Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas, 1985, 1993, 2005. En http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/prest_NBI_100708.pdf

de 20,9% en 1985 a 7,0% en 2005, tanto en la zona urbana como en la zona rural, y en inasistencia escolar de 11,2% a 2,4%, mostrando un mejoramiento grande en la zona rural. En los componentes de vivienda, hacinamiento y dependencia económica, cuyos resultados dependen principalmente de la gestión nacional, aunque también hubo mejoría, fue mucho menor e incluso se observa un empeoramiento en el caso de la vivienda rural. Estos datos muestran que aunque lejos de las expectativas, las entidades territoriales tuvieron un mejor desempeño en sus competencias en comparación con la nación.

Con base en algunos datos sectoriales se puede concluir que durante los últimos años ha habido un mejoramiento importante en las coberturas de educación básica y media y de afiliación a la seguridad social, y en menor medida en acueducto y alcantarillado, pero persisten diferencias territoriales importantes que no son coherentes con la magnitud de los recursos transferidos.

En el sector educativo, entre el año 2002 y 2009 las coberturas brutas en educación básica y media aumentaron sustancialmente en la mayoría de departamentos, especialmente en los más pobres y atrasados. Las variaciones relativas más altas se observan en departamentos con mayores niveles de pobreza como Magdalena, Putumayo, Cesar, Casanare, Sucre, La Guajira y Guainía, con crecimientos superiores a 25%. Con excepción de Guainía, que alcanzó 93%, los demás departamentos alcanzaron o superaron el 100% de cobertura bruta, con incrementos significativos como en el caso de Putumayo y La Guajira, que en 2002 se encontraban en 76% y La Guajira con 78%. Los demás departamentos y Bogotá incrementaron su cobertura durante estos años, con excepción de Arauca, Vichada y San Andrés, donde las coberturas brutas disminuyeron. En 2009, 21 de los 32 departamentos tenían cobertura igual o superior a 100%, otros 6 tenían coberturas entre 90%

y 100%, y 6 por debajo de 90%. Los departamentos con menor cobertura son Vaupés y San Andrés con 75%.

Con relación a la cobertura neta en el año 2009, sobre un total de 1.102 municipios, 456 se encuentran por encima del promedio nacional de cobertura total, de los cuales 165 tienen una cobertura igual o superior a 100% y 290 entre el promedio de 89% y 100%, reflejando que una proporción importante de los municipios ha logrado una elevada cobertura del servicio educativo. Por debajo del promedio, otros 300 municipios tienen una cobertura entre 80% y 89%, otros 295 se encuentran entre 60% y 80% y el resto por debajo de 60%, con un grupo de 20 municipios y corregimientos que no alcanzan el 40%. A pesar de los avances alcanzados, un número importante de municipios no ofrece todavía cobertura completa de la educación a su población. De las 33 ciudades capitales, 18 tienen cobertura superior al promedio, de las cuales 5 igual o superior a 100%.

En salud se avanzó sustancialmente en la meta de cobertura completa de afiliación al régimen subsidiado en salud. En el año 2009, sobre un total de 1.102 municipios, 998 tenían cobertura superior a 80%, de los cuales 415 ya habían alcanzado 100%, quedando un grupo de alrededor de 100 municipios con coberturas bajas. Sin embargo, en algunas de las variables de la salud la situación no es tan buena. De acuerdo con el documento CONPES 091 de 2005, sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio, la meta del país es reducir la tasa de mortalidad infantil a 14 muertes por 1.000 nacidos vivos (en 1990 la cifra era de 30,8 muertes por 1.000 nacidos vivos). Según los datos certificados por el DANE para el año 2006, solamente 14 municipios tenían una tasa igual o inferior a 14 muertes por 1.000 nacidos vivos, siendo el municipio con mejor indicador Itagüí con 9,29 seguido por Envigado con 9,46. Entre 14 y 28 muertes por 1.000 nacidos vivos, se encontraban 366 munici-

pios; entre 29 y 42 muertes por 1.000 nacidos vivos se encuentran 440 municipios; finalmente por encima de 42 muertes por 1.000 nacidos vivos se encuentran los demás 294 municipios, llegando al extremo de 116 muertes en el caso de Uribia en la Guajira, ocho veces por encima de la meta del milenio. Las diferencias departamentales son también grandes; de acuerdo con DNP (2010), en el año 2008 la tasa promedio nacional de mortalidad infantil fue de 20,8, pero mientras que en Caldas era de 14,5 en Chocó alcanzó 73,8. En mortalidad materna, mientras el promedio nacional era de 73,7, en Casanare fue de 31,5 mientras que en los departamentos de la Amazonia alcanzó el valor extremo de 215,3.

En acueducto y alcantarillado, de acuerdo con los datos del Censo 2005, solamente tres departamentos, Quindío, Valle del Cauca y Risaralda, tenían coberturas nominales de acueducto superiores a 90%, y otros cuatro, Caldas, Atlántico, Antioquia y Arauca, igual o superior al promedio nacional de 83,4%. Entre 80% y 83,4% se ubican otros seis departamentos, entre 60% y 80%, diez departamentos más y por debajo de 60% otros nueve. Los casos extremos en cuanto a deficiencias en la cobertura son Chocó con apenas 22% y Guainía con 30%. Es claro que a pesar de la descentralización territorial los gobiernos territoriales no han logrado la meta de coberturas completas (ni siquiera en términos nominales), y en muchos departamentos se encuentran todavía muy lejos de lograrla. Por municipios, obviamente la situación es similar. Sobre un total de 1.051 municipios para los cuales se dispone de información de coberturas nominales de acueducto en 2005, apenas 110 tienen coberturas superiores a 90%, y otros 210 tienen entre 80% y 90%. En el otro extremo, 218 municipios tienen coberturas inferiores a 50% y 84 por debajo del 30%. Estos datos evidencian situaciones de extrema ineficiencia, despilfarro o corrupción con los recursos destinados a

dotar de agua potable a la población, especialmente la más pobre.

Mientras que en 1993 la diferencia entre el departamento con mayor y menor cobertura era de 76,8 puntos, en 2005 bajó apenas a 74,2. Algunos departamentos disminuyeron su cobertura nominal; Atlántico pasó de 92,3% a 88,7%, pero también la redujeron departamentos pobres como Chocó, Guainía, La Guajira y San Andrés, que empeoraron aún más su situación. Sin embargo, en el otro extremo otros departamentos mejoraron sustancialmente tanto en términos absolutos como relativos (así todavía en 2005 tengan niveles de cobertura inferiores al promedio). Por ejemplo, departamentos como Vaupés, Vichada, Boyacá, Guaviare, Caquetá, Arauca y Casanare, tuvieron incrementos significativos en sus coberturas nominales, pero insuficientes para lograr niveles importantes, considerando que en algunos de estos casos contaron con recursos adicionales muy grandes, provenientes de regalías. Pero lo que muestran estas cifras es un comportamiento diferencial que indica que ante un diseño y políticas institucionales similares, unos departamentos lograron mejoramientos muy grandes, por encima del promedio, al tiempo que otros se estancaron⁴ e incluso disminuyeron.

Esta situación se observa también en el caso de los municipios. En buena medida las grandes ciudades apenas mantuvieron sus coberturas (en algunos casos con ligeros incrementos en otros incluso con pequeñas disminuciones), razón por la cual debido a su gran peso en el total no se observa una gran modificación global. de todas maneras, muchos municipios aumentaron en forma sustancial sus coberturas. Un total de 30 municipios la aumentaron en 50 puntos o más mientras que otros cien municipios aumentaron entre 30 y 50 puntos, al tiempo que otros 114 ya aumentaron entre 20 y 30 puntos. La mayoría, tuvo incrementos muy bajos e incluso 268 municipios vieron disminuir sus tasas de cobertura. Es claro

que el dato agregado se compone de muy diversos comportamientos, algunos bastante destacados y otros deplorables. Después de más de dos décadas de descentralización territorial todavía 217 municipios tienen coberturas nominales inferiores a 50%, y 40 inferiores a 20%.

En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo por medio del cual se reforma el sistema de regalías señala el Gobierno Nacional que existe un problema de ineficiencia en el gasto de las entidades receptoras de regalías que conduce a que no tengan resultados relevantes en consideración a los mayores recursos recibidos. Se destaca el caso de La Guajira como situación extrema, dado que entre 1993 y 2005 aumentó su pobreza por NBI: *“En el caso del departamento de la Guajira, a pesar de que recibió cerca de \$1.5 billones en el período 1994 a 2005, los resultados en reducción de pobreza fracasaron y la inversión realizada en este período fue ineficaz máxime cuando desde la expedición de la mencionada Ley 141 de 1994, la destinación de estos recursos debe priorizar la salud, la educación, los servicios públicos y la reducción de la mortalidad infantil.”*

El documento examina la situación de los departamentos y municipios receptores de regalías, mostrando cómo han logrado avances significativos en educación básica y afiliación a seguridad social, aunque con diferencias, pero se encuentran en general muy rezagados en acueducto y alcantarillado y mortalidad infantil, lo cual conduce a concluir que *“el balance general del logro de las coberturas mínimas no es el mejor. Después de más de una década de asignación de regalías, no es razonable que no se haya alcanzado un mínimo de servicios sociales básicos en aquellos departamentos que se constituyen en los principales beneficiarios de esta fuente de recursos, más aún cuando además de estos recursos han recibido otras fuentes de financiación como transferencias y la cofinanciación nacional.”*

Por mandato de la Ley 715 de 2001, los municipios deben focalizar hacia la población más pobre, para lo cual deben poner en marcha el Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) y dar prioridad de acceso en los servicios. No se dispone de un balance de la focalización efectiva de los recursos, pero los análisis realizados por el Departamento Nacional de Planeación y la Red Juntos (hoy Red Unidos) parecerían estar indicando que la población en extrema pobreza (aquella ubicada en el 40% más pobre del nivel I del SISBEN) no está recibiendo la atención requerida. Con respecto a la promoción de desarrollo económico local no hay información sistemática de balance, pero algunas evidencias parciales sugieren que el papel de las entidades territoriales es muy limitado.

En cuanto a los propósitos políticos de la descentralización territorial la disponibilidad de información y estadísticas oficiales es aún más precaria. En el año 2007 se realizaron las últimas elecciones de autoridades territoriales, las cuales de acuerdo con estudios de algunas organizaciones sociales fueron afectadas sustancialmente por actores al margen de la ley y por prácticas clientelistas. De este modo, en un número importante de municipios y departamentos del país, se conformaron gobiernos con base en la intimidación física y en la capacidad económica de diversos sectores, distorsionando de esta forma los procedimientos democráticos. Los niveles de abstención continuaron siendo elevados y se consolidó el poder de los partidos tradicionales. Con relación a la participación ciudadana no se dispone de información suficiente sobre las tendencias en el país, aunque se cuenta con algunas mediciones realizadas por organizaciones no gubernamentales que pueden arrojar algunos datos de interés. De acuerdo con la encuesta sobre cultura política del DANE para el año 2008, el único espacio de participación con un nivel de conocimiento por parte de los ciudadanos fueron las Juntas de Acción Comunal. La baja participación y re-

ducido conocimiento de los espacios es una constante, según diversas encuestas, aunque se han identificado casos muy positivos en varios municipios. (Ver anexo)

Desafortunadamente, la información y conocimiento sobre resultados de la descentralización es insuficiente⁵. Sin embargo, los indicios y evidencias disponibles muestran que se vienen logrando resultados importantes en las coberturas de la educación preescolar y básica y en las coberturas de afiliación a la seguridad social, aunque persisten diferencias grandes entre municipios y departamentos. Los resultados no son tan destacados en agua potable y saneamiento básico, y en vivienda, y mucho menos en cuanto a promoción de actividades económicas que generen ingreso y empleo a la población. Con relación a la promoción de la democracia local, las elecciones territoriales se han visto afectadas por fenómenos de restricción de los procedimientos democráticos y persistencia de prácticas clientelistas y no hay evidencias de un incremento relevante en la participación de los ciudadanos.

Los problemas son de gestión

Los problemas principales de la descen-

tralización territorial en Colombia se encuentran en la gestión y no en el diseño del modelo. Tal como se planteó en el numeral anterior, con el mismo diseño institucional se observan resultados muy diferentes en cuanto al desempeño de los departamentos y municipios; mientras que algunos han logrado coberturas de los servicios elevadas, reducción de los niveles de pobreza y promoción de la participación ciudadana, otros no han mejorado las condiciones de vida de

Tabla 2. Inversión de la nación, departamentos y municipios en Colombia por sectores 2008				
Distribución porcentual entre niveles de gobierno				
Sector	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1 Educación	5,7%	44,6%	49,6%	100%
2 Salud	16,4%	22,5%	61,1%	100%
3 Agua Potable y Saneamiento Básico	7,1%	22,7%	70,2%	100%
4 Deporte	12,9%	11,8%	75,3%	100%
5 Cultura	14,7%	18,9%	66,4%	100%
6 Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo	83,9%	3,0%	13,1%	100%
7 Vivienda	50,2%	12,1%	37,8%	100%
8 Agropecuario	80,9%	8,3%	10,8%	100%
9 Transporte	45,6%	16,6%	37,8%	100%
10 Ambiental	26,8%	8,6%	64,6%	100%
11 Centros de Reclusión	91,9%	1,4%	6,7%	100%
12 Prevención y atención de desastres	14,7%	15,9%	69,4%	100%
13 Promoción del Desarrollo	62,9%	7,7%	29,4%	100%
14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social	84,2%	2,4%	13,4%	100%
15 Equipamiento	0,0%	6,8%	93,2%	100%
16 Desarrollo Comunitario	0,0%	21,3%	78,7%	100%
17 Fortalecimiento Institucional	30,8%	15,9%	53,4%	100%
18 Justicia	89,6%	1,1%	9,3%	100%
19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones	88,3%	5,4%	6,3%	100%
TOTAL INVERSIÓN	36,2%	20,8%	43,0%	100%

Fuente: Cálculos del autor con base Ministerio de Hacienda, Ejecuciones presupuestales y en Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, Ejecuciones presupuestales de los municipios. El dato de ambiente subvalora la participación nacional debido a que no incluyó las cifras de la Corporaciones Regionales.

su población. El modelo de descentralización territorial creó unas condiciones básicas para que las entidades territoriales obtengan resultados en cuanto a la provisión de bienes y servicios a su población, con énfasis en los sectores de educación, salud y agua potable, y en la población más pobre. Igualmente, el modelo ofrece condiciones para profundizar en la participación de los ciudadanos, tanto en la conformación de sus gobiernos como en las distintas fases de la gestión pública.

En materia de ordenamiento territorial, la Constitución y las leyes han consolidado a los departamentos como nivel intermedio y a los distritos y municipios como el nivel local de gobierno y de administración, pero al mismo tiempo, previendo la necesidad de figuras más flexibles para la prestación de determinados servicios o ejecución de proyectos, se crearon las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los convenios entre departamentos, así como la conformación de comunas y corregimientos en todos los municipios del país. Igualmente, la Constitución determina que podrán crearse regiones administrativas y de planificación, provincias, y regiones como entidades territoriales, pero estas figuras no han sido reglamentadas. Desde la Constitución de 1991 no ha existido ningún movimiento regional o compromiso político fuerte con la creación de regiones y provincias, salvo la reciente iniciativa de la región Caribe⁶. De otra parte, no existe evidencia que permita sustentar que los problemas de desempeño de las entidades territoriales dependen de la organización territorial existente.

Las entidades territoriales tienen competencias importantes en los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, donde las normas han precisado con detalle la distribución entre los tres niveles de gobierno, y una responsabilidad básica en materia de infraestructura vial en sus territorios, en cultura, recreación y deporte.

Igualmente, tienen responsabilidades complementarias, en algunos casos marginales, en atención a población vulnerable, vivienda, servicios públicos domiciliarios, ambiente, desarrollo agropecuario y promoción del desarrollo económico local. Para prestar estos servicios cuentan con una combinación de recursos tributarios propios, de transferencias del sistema general de participaciones y de regalías, y tienen la posibilidad de acceder al crédito para financiar proyectos de infraestructura. Las entidades territoriales reciben una proporción cercana al 40% de los ingresos corrientes de la Nación y ejecutaron en 2008 cerca de dos terceras partes del total de la inversión pública del país, distribuidas por sectores tal como se muestra en las tablas siguientes.

Los departamentos y municipios concentran la inversión en sectores como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte, cultura y desarrollo comunitario. En su interior la mayor proporción se destina a educación y salud: los departamentos destinan el 74% de su inversión y los municipios y distritos el 57%.

En materia política, los ciudadanos eligen a sus alcaldes y gobernadores y a los diputados y concejales de asambleas y concejos para períodos fijos de cuatro años. Los gobernadores y alcaldes tienen la responsabilidad de realizar una gestión pública participativa y una de las competencias constitucionales de los municipios es promover la participación ciudadana. Adicionalmente, la ley ha establecido mecanismos de democracia directa como la consulta y el referendo y un conjunto amplio de espacios y mecanismos de participación ciudadana, tanto sobre la gestión y la planeación en su conjunto de los territorios como en cada uno de los sectores. Por tanto, las entidades territoriales tienen una obligación expresa con la democracia participativa y directa y los ciudadanos un conjunto de derechos.

Tabla 3.
Inversión de la nación, departamentos y municipios
en Colombia por sectores 2008
Distribución sectorial por nivel de gobierno- Porcentajes

Sector	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1 Educación	3,8%	51,1%	27,4%	23,8%
2 Salud	9,4%	22,5%	29,5%	20,8%
3 Agua Potable Y Saneamiento Básico	1,2%	6,6%	9,8%	6,0%
4 Deporte	0,7%	1,1%	3,3%	1,9%
5 Cultura	0,3%	0,8%	1,3%	0,9%
6 Servicios públicos diferentes a acueducto,alcantarillado y aseo	9,6%	0,6%	1,3%	4,1%
7 Vivienda	2,3%	0,9%	1,4%	1,6%
8 Agropecuario	5,0%	0,9%	0,6%	2,2%
9 Transporte	13,1%	8,2%	9,1%	10,4%
10 Ambiental	0,7%	0,4%	1,4%	0,9%
11 Centros de Reclusión	1,4%	0,0%	0,1%	0,6%
12 Prevención y atención de desastres	0,3%	0,6%	1,2%	0,7%
13 Promoción del Desarrollo	4,7%	1,0%	1,9%	2,7%
14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social	22,8%	1,2%	3,0%	9,8%
15 Equipamiento	0,0%	0,2%	1,6%	0,7%
16 Desarrollo Comunitario	0,0%	0,3%	0,5%	0,3%
17 Fortalecimiento Institucional	3,3%	3,0%	4,8%	3,9%
18 Justicia	18,8%	0,4%	1,6%	7,6%
19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones	2,6%	0,3%	0,2%	1,1%
TOTAL INVERSIÓN	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Cálculos del autor con base Ministerio de Hacienda, Ejecuciones presupuestales y en Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, Ejecuciones presupuestales de los municipios.

Obviamente existen deficiencias en algunos aspectos del diseño institucional de la descentralización, que deberían ser resueltas:

La distribución de competencias entre niveles de gobierno se ha realizado por fuera de una ley orgánica de ordenamiento territorial lo cual no ofrece suficiente estabilidad jurídica ni claridad a las entidades territoriales y a la ciudadanía.

extrema, la atención a grupos vulnerables y en especial a la población desplazada, ni se han precisado las fuentes de financiación. En estos y otros casos, la Nación presiona para que las entidades territoriales financien competencias principalmente nacionales o imprecisas.

- Los recursos de regalías no están articulados a los propósitos del sistema ge-

Dentro de la ley orgánica sobre competencias y recursos se estableció una distribución detallada entre niveles de gobierno solamente en educación y salud. En los demás sectores la distribución se realiza en múltiples leyes ordinarias, con problemas de claridad, de precisión en la delimitación y de adecuada financiación. Adicionalmente, no se han definido metas de resultado claras con indicadores verificables, lo cual conduce a que en la gran mayoría de competencias a cargo de las entidades territoriales no se disponga de parámetros para hacer seguimiento y evaluar su gestión.

No se han distribuido claramente las competencias en temas críticos como la superación de la pobreza

neral de participaciones, con lo cual se dispersa la estrategia nacional de financiación de los servicios territoriales.

- Los recursos de regalías se distribuyen en forma inequitativa entre los territorios lo cual genera diferencias muy grandes en su capacidad fiscal para financiar las obras y servicios a su cargo.
- No existe desde la nación un sistema de control administrativo integrado sobre los recursos de SGP y de regalías; además, se cuenta con un balance sobre su eficacia y pertinencia, no son suficientemente transparentes y no está adecuadamente articulados con esquemas de control social.
- Los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales continúan siendo precarios y no ofrecen información adecuada y suficiente sobre los impactos en los sectores y finalidades a su cargo; igualmente, no se producen informes de seguimiento y evaluación relevantes sobre el desempeño de las entidades territoriales⁷.
- La descentralización territorial no cuenta con una entidad de alto nivel responsable de la formulación y seguimiento de las políticas en la materia; el tema continúa en manos de dependencias de tercer nivel, reflejando quizá el escaso interés de los gobiernos nacionales. Se carece igualmente de un espacio de articulación de la política de descentralización entre niveles de gobierno y con la sociedad civil.
- La promoción de la participación ciudadana ha carecido de un compromiso político serio por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales; las normas de participación en su gran mayoría se han quedado escritas, pero no hay un responsable en la nación comprometido con su revisión, con el segui-

miento a la gestión territorial y con la profundización de la democracia local.

- Hasta el actual Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional no ha planteado un enfoque regional explícito de sus intervenciones.

Por tanto, es necesario y conveniente hacer algunas modificaciones en la normativa sobre la descentralización territorial, pero aún con estas limitaciones los departamentos, distritos y municipios cuenta con autoridad política, responsabilidades en prestación de servicios y recursos financieros⁸ para adelantar una gestión que resuelva problemas básicos de sus habitantes. Si no lo hacen, esto se debe a una gestión deficiente que puede deberse tanto a problemas de capacidad de gestión como de prácticas clientelistas y corruptas.

Para el Gobierno Nacional, en el caso de las regalías esta situación se explica por una combinación de corrupción y baja capacidad de gestión⁹, así como por la iniquidad en la distribución de los recursos entre entidades territoriales productoras y no productoras, que discrimina en contra de éstas últimas ofreciéndoles un volumen de recursos por habitante muy inferior. En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se examina el tema de la corrupción e irregularidades, sin embargo, prácticamente no se menciona el tema de la capacidad de gestión, lo que podría estar indicando que considera el Gobierno que el problema principal se encuentra en la corrupción, lo cual es respaldado en declaraciones del Procurador General y el Fiscal General de la Nación¹⁰. Esta posición se aproxima a la que ha venido planteando Jaime Castro, sin duda la persona que más ha impulsado la descentralización territorial en Colombia:

A la descentralización se la están comiendo la politiquería y la corrupción. Hoy es sinónimo de despilfarro, burocratización y

clientelismo. A lo anterior debe agregarse, en varios casos, la presencia y la acción, altamente perturbadoras y desestabilizadoras, de los llamados actores ilegales del conflicto y otras organizaciones criminales que decidieron tomarse las administraciones regionales y locales de los territorios donde ejercen su "autoridad", se benefician de sus contratos y ordenan lo que deben hacer o dejar de hacer. El alarmante y crítico deterioro del proceso descentralizador obedece, básicamente, a que buen número de municipios y departamentos cayeron en manos de roscas o camarillas, verdaderas mafias políticas, que los manejan con el propósito de recuperar, debidamente incrementadas, las inversiones hechas en campañas cada día más costosas; de pagar con nombramientos, contratos, licencias y permisos los favores electorales recibidos; de perpetuarse como grupo en el ejercicio del poder; de imponer el sucesor, porque alcaldes y gobernadores quieren sucederse por interpuesta persona, entre otras razones, para evitar que quien llegue destape las ollas podridas que encuentre; de participar activamente en la elección de congresistas amigos; y, muchas veces, de enriquecerse. Esos mismos grupos u otros, externos pero no ajenos a la vida regional y local, consideran que presupuestos y patrimonios públicos deben pagar el precio de la corrupción. Por eso los saquean. Las situaciones así resumidas son bien conocidas.¹¹

Aunque no presenta cifras sobre la proporción de entidades territoriales que se encuentran en una situación como la descrita, es innegable que constituye un problema central que además está posiblemente consolidando esta percepción en la opinión pública. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo no se presenta una explicación de la situación; en el capítulo específico sobre descentralización¹² no se encuentra un buen balance de los avances de la descentralización y no mencionan para nada los problemas de corrupción y clientelismo¹³; con base

en las propuestas allí planteadas se puede concluir que para el Departamento Nacional de Planeación los problemas principales se encuentran en deficiencias en la capacidad de gestión y en vacíos en el diseño institucional y normativo en diversos aspectos. A pesar de esto, tampoco se presenta un diagnóstico detallado que identifique las debilidades en la gestión y sus causas y que relacione los resultados inadecuados con los vacíos en el diseño. Adicionalmente, en las otras iniciativas legislativas, el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial y el proyecto de reelección de alcaldes y gobernadores, no se presenta un diagnóstico que relacione las propuestas con los problemas en cuanto a resultados alcanzados.

En mi opinión los problemas principales se encuentran en la deficiente o insuficiente gestión de las entidades territoriales lo cual se debe en buena medida a la apropiación de las administraciones por grupos políticos vinculados a intereses económicos, legales o ilegales, que buscan su beneficio particular; esta apropiación puede ser más o menos amplia, comprender el conjunto de la administración o determinados sectores o entidades, y tener efectos más nocivos en unos servicios que otros. Desafortunadamente, no se dispone de suficiente y adecuada información para precisar esta situación por entidad territorial, pero las cifras de resultados¹⁴ ofrecen un referente importante para identificar lugares problemáticos. Evidentemente, existen deficiencias en la capacidad técnica de gestión de las entidades territoriales, y en especial de aquellos departamentos y municipios con menor capacidad económica, pero cuando existe voluntad política por adelantar una gestión comprometida con el servicio a la población aún los municipios más pequeños logran mejorar su capacidad y obtener resultados. Por tanto, en términos de prioridades, la atención debería concentrarse principalmente en las deficiencias de gestión derivadas de prácticas clientelistas o corruptas.

El gobierno no tiene una estrategia clara

El Gobierno Nacional no está dando prioridad a los problemas principales que enfrenta la descentralización. El capítulo sobre descentralización del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014¹⁵ no ofrece un diagnóstico claro y suficiente sobre la situación de la descentralización territorial y sobre sus factores incidentes, no examina los resultados alcanzados por la descentralización hasta el momento, ni lo ocurrido durante la ejecución del último PND. En un párrafo aislado, relacionado con el tema de la asistencia técnica se mencionan los avances alcanzados, sin presentar evidencia alguna¹⁶. Igualmente, se presentan las cifras del indicador de desempeño integral de los municipios pero no se examinan los resultados sectoriales. Podría pensarse que el DNP consideró que estos temas deberían abordarse en los capítulos sectoriales, pero el diagnóstico departamental y municipal en los capítulos de educación, salud, agua potable y vivienda, es precario en la dimensión territorial, con excepción de algunos avances en salud. De este modo, se tiene que en ninguna parte del Plan se hace un balance de los resultados de la descentralización en cuanto a los impactos en coberturas, calidad y continuidad de los servicios básicos determinados en la Constitución y la ley.

Tampoco se presenta información sobre la disminución sobre las desigualdades territoriales (apenas se hace una mención marginal¹⁷) y sobre la disminución de las desigualdades personales que deberían resultar de la focalización hacia la población más pobre, asunto que ni siquiera es mencionado. El tema de fortalecimiento de la democracia local y de fomento de la participación no es tratado en este capítulo (se señala que este tema se aborda en el punto sobre participación ciudadana y capital social, pero allí no se encuentra un balance sobre la descentralización política), ni tampoco los avances en

cuanto a promoción del desarrollo económico local, asunto sobre el cual se hicieron varias propuestas en el plan 2006-2010.¹⁸

Adicionalmente, el análisis sobre la situación fiscal y sobre la capacidad de gestión se realiza en términos bastante agregados. El documento utiliza información del indicador de desempeño integral de los municipios, que es útil para observar ciertas tendencias generales pero que requiere de una lectura desagregada por variables (ingresos tributarios por habitante, endeudamiento, etc.) para poder identificar problemas y proponer soluciones ajustadas a la situación de las entidades territoriales. En el caso de la capacidad institucional el análisis se basa en el indicador de capacidad administrativa (que mide aspectos como profesionalización y estabilidad del recurso humano, acceso a computadores, sistematización de procesos, etc.), que hace parte del Índice de Desempeño Integral de los municipios; de acuerdo con los datos, todas las categorías municipales tienen un puntaje superior a 80 puntos, con un rango que va de 92 en la categoría especial a 83 puntos en la categoría sexta, mostrando que de acuerdo con las variables utilizadas no parecerían existir problemas serios en cuanto a la capacidad administrativa, lo cual contrasta con una de las propuestas principales de poner en marcha un programa de fortalecimiento de capacidades territoriales.

El análisis anterior, sin embargo, es limitado a un conjunto de variables generales y no examina con más detalle la situación sectorial. En las partes relativas a los sectores de educación, salud, agua potable se abordan aspectos relativos al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales para la provisión de estos servicios, pero no existe un diálogo entre el capítulo sobre descentralización territorial y estos enfoques sectoriales. Considerando que cerca del 90% de los recursos se destinan a estos sectores prioritarios el balance de la

problemática institucional debería dedicar especial atención a los problemas identificados sectorialmente.

Todo lo anterior constituye un vacío importante, por cuanto los objetivos y estrategias deberían estar basadas en un balance de los resultados alcanzados y en un análisis de los

Tabla 4. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014- Lineamientos estratégicos		
Ordenamiento y desarrollo territorial	Descentralización	Fortalecimiento institucional territorial
1) Unificación normativa departamental con énfasis en promoción de desarrollo económico.	1. Proyecto de Ley Orgánica sobre Competencias.	El Programa beneficiará a administraciones territoriales, a sociedad civil, sector privado y academia.
2) Incentivos para promover procesos asociativos.	2. Unificación y modernización de normas sobre buen gobierno territorial: <ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Ordenamiento • Presupuesto • Régimen tributario • Esquemas de gestión • Reporte de información financiera y presupuestal • Carrera administrativa 	Actividades: <ul style="list-style-type: none"> i) Sensibilización entidades nacionales importancia de la comprensión del territorio. ii) Planes estratégicos territoriales y formulación de proyectos. iii) Articulación entre la oferta y demanda en materia institucional. iv) Estímulos para mejorar la gestión pública.
3) Agenda legislativa de ordenamiento territorial.	3. Medidas para fortalecer ingresos propios de las entidades territoriales.	Temas transversales: planeación estratégica territorial, presupuesto, tributos, gerencia pública, contratación y rendición de cuentas.
4) Incorporación del territorio marino-costero en el ordenamiento territorial.	4. Modificación de la destinación sectorial específica de los recursos de forzosa inversión del Sistema General de Participación –SGP.	Instrumentos y metodologías: <ul style="list-style-type: none"> • Para mejorar prestación de servicios. • Formular visiones de desarrollo territorial. • Promoción de desarrollo económico local. • Fortalecimiento de la ciudadanía y sus organizaciones sociales • Alianzas público-privadas • Sistemas de información • Alianzas y hermanamientos entre territorios.
5) Política sobre relación nación territorio y armonización de competencias entre niveles.	5. Reforma constitucional y legal del régimen de regalías.	
6) Institucionalización de mecanismos de coordinación como los contratos plan.	6. Conmutación de pasivos con fondos de cofinanciación por inversión en población desplazada.	
Fortalecimiento del sistema administrativo nacional de competitividad y las Comisiones Regionales de Competitividad.	7. Autorización para financiar mesadas pensionales de los departamentos con cargo a regalías.	
	8. Monitoreo, Seguimiento y Control unificado de SGP y Sistema General de Regalías.	
	9. Fortalecimiento de las reglas de responsabilidad fiscal.	

factores que inciden en dichos resultados; si no se están cumpliendo los objetivos previstos plenamente, o en todas las entidades territoriales, el PND debería presentar una interpretación de los problemas existentes y sus factores, para definir si se trata principalmente de problemas de diseño, de problemas de capacidad de gestión, de problemas de clientelismo y corrupción, de problemas de restricciones estructurales, de problemas de articulación entre niveles de gobierno, etc. Con base en las propuestas se observa que el PND otorga prioridad a problemas de capacidad de gestión, de diseño y de coordinación, tanto entre niveles de gobierno como al interior de ellos, y no menciona, como se ha señalado, para nada problemas de clientelismo y corrupción (algo que sí hace en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo que reforma el sistema de regalías). Sin embargo, no queda claro en la exposición del capítulo la relación entre los problemas de capacidad, diseño y coordinación, y los resultados alcanzados.

Como consecuencia de lo que consideramos vacíos en el diagnóstico, el PND no se compromete con metas sustanciales en los objetivos fundamentales de la descentralización. Las metas propuestas son cuatro. En primer lugar implementar tres experiencias piloto de celebración de contrato-plan entre la nación y las entidades territoriales, en segundo lugar aumentar la calificación promedio del índice de desempeño integral de los municipios de 62,1 a 64,5, en tercer lugar aumentar la calificación promedio del desempeño fiscal de 60 a 62 y finalmente aumentar la participación del recaudo tributario territorial en el total nacional, de 18,7 a 21,0. Resulta extraño que la primera meta de resultado de la estrategia de descentralización del gobierno nacional sea hacer 3 ejercicios piloto, en cuatro años, de celebración de contrato-plan. Dos de las metas son de carácter fiscal, y estrictamente deberían ser clasificadas como metas de gestión, como medios para alcanzar los resultados, y en el caso del indicador de desempeño

fiscal el mejoramiento esperado es bastante precario. La meta de incrementar la calificación del desempeño integral tampoco es ambiciosa, y no se explica específicamente en cuales de los indicadores y variables se concentrará el esfuerzo para lograr el resultado esperado.

Además de las metas de resultado, el PND se compromete con trece metas de proceso, de las cuales una consiste en una reforma constitucional (al régimen de regalías), seis en elaboración y trámite de proyectos de ley (código departamental, tarifa del impuesto predial, régimen procedimental tributario, distribución de competencias diferenciales y graduales, planificación territorial y estatuto presupuestal), tres en elaboración de documentos CONPES (articulación nación-territorio, dinámicas de integración regional, política marítimo-costera), dos estudios (sobre los límites de gasto de la ley 617 de 2000, sobre la viabilidad fiscal del sector descentralizado territorial y una formulación de un programa (de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales). Sin embargo, el diagnóstico no sustenta suficientemente estas metas. Para alcanzarlas el PND propone tres áreas de trabajo donde formula lineamientos estratégicos; estas áreas son ordenamiento y desarrollo territorial, descentralización y fortalecimiento institucional territorial.

Proyecto de acto legislativo que reforma el sistema de regalías

El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de acto legislativo que reforma el sistema de regalías existente, sustentado en la carencia de un fondo adecuado de estabilización requerido por la volatilidad de esta fuente de recursos, en la iniquidad territorial en la distribución de los recursos y la ineficiencia en su utilización actual por parte de los departamentos y municipios receptores, y la carencia de fuentes de financiación para propósitos prioritarios del desarrollo nacio-

nal como la ciencia y la tecnología. En la exposición de motivos es evidente que uno de los propósitos principales del proyecto es otorgar mayor capacidad de maniobra al gobierno nacional para cumplir con su función de estabilidad macroeconómica, al tiempo que obtener recursos para financiar sus prioridades.

Para lograr los propósitos de estabilidad, de mayor equidad territorial y de financiación de actividades prioritarias para el desarrollo, el proyecto del Gobierno propuso crear el sistema nacional de regalías, cuyos sujetos beneficiarios serían el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional; así mismo, el proyecto señalaba que las entidades territoriales productoras y los puertos tendrían derecho a participar de las regalías y compensaciones. El Fondo de Ahorro y Estabilización será administrado por el Banco de la República y el Fondo de Competitividad Regional por el Gobierno Nacional; este último fondo se divide en el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional. El Fondo de Compensación Regional tendría una duración de 20 años y se dirigiría principalmente a las zonas más pobres y en particular a las zonas costeras y de frontera; el Fondo de Desarrollo Regional, tendrá duración indefinida y se destinará a todas las entidades territoriales del país. El 10% de los recursos del Sistema Nacional de Regalías, una vez descontado lo correspondiente al Fondo de Ahorro y Estabilización, se destinará a proyectos de ciencia, tecnología e innovación. La destinación del Fondo de Competitividad Regional la definirá la ley. El proyecto además establece que los recursos del sistema de regalías no hacen parte del presupuesto nacional ni del sistema general de participaciones.

El proyecto aprobado en primera vuelta en Senado y Cámara mantiene el sistema nacional de regalías pero incluye varias modificaciones. Establece que los departamentos, municipios y distritos donde se realicen explotaciones o transporte de los

recursos, tendrán derecho a participar en el porcentaje que defina la ley y ejecutarán directamente estos recursos, sin pasar por ninguno de los fondos. Señala que del total de los ingresos se descontarán las asignaciones directas para las entidades territoriales donde se produce o transporta, un diez por ciento para ahorro pensional, y un diez por ciento para financiar proyectos de ciencia y tecnología e innovación en todas las entidades territoriales. Se crean cinco fondos: de ahorro pensional territorial; de ciencia, tecnología e innovación, de ahorro y estabilización; de desarrollo regional; y de compensación regional. En el caso del Fondo de Compensación Regional aumenta su duración a 30 años y precisa que se destinará a las comunidades de las zonas más pobres del país, con prioridad a las zonas costeras, fronteras y de periferia. Los recursos del Fondo de Compensación y del Fondo de Desarrollo Regional crecerán anualmente en un monto equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento del total de las regalías y la diferencia se destinará al Fondo de Ahorro y de Estabilización. Finalmente, determina el proyecto que se conformarán órganos colegiados de administración con representantes de los gobernadores, de los alcaldes y del gobierno nacional para definir mediante ejercicios de planeación regional la asignación de los recursos a proyectos de las entidades territoriales.

Ni en la exposición de motivos ni en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo queda clara la razón para dar prioridad a ciencia y tecnología e innovación dentro de la asignación de recursos, ni el monto de diez por ciento definido. Considerando los niveles de pobreza de la población, es difícil entender que no se declaren como prioritarios la vivienda y los servicios de acueducto y alcantarillado, obras de prevención de desastres, y la atención a la pobreza extrema y la población desplazada. Sin negar la importancia de la ciencia y la tecnología, no se encuentra un planteamiento concreto que justifique la decisión tomada. De otra parte,

tampoco el Gobierno Nacional examina y justifica que existan dos sistemas paralelos de financiación de las entidades territoriales: El sistema general de participaciones y el sistema general de regalías, considerando que se dirigen a las mismas entidades. Los recursos de regalías deberían ser un recurso complementario del sistema general de participaciones, dirigido a financiar principalmente la infraestructura (dado que se trata de un recurso que puede variar y no debe destinarse a gastos de operación), en aquellos sectores con mayores déficits, como los señalados anteriormente. De este modo, se contaría con un sistema de transferencias automático pero condicionado, distribuido mediante criterios de equidad, que evitaría además la conformación de nuevos órganos administrativos de estudio y aprobación de proyectos presentados por las entidades territoriales.

Proyecto de ordenamiento territorial

El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial, que no establece ningún cambio de fondo al modelo de organización territorial del Estado ni aborda el tema de la distribución de competencias, con excepción de un artículo sobre el ordenamiento físico. Los temas básicos del proyecto son: la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y de Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial; la autorización para crear esquemas de asociación entre las entidades territoriales y la obligación del Gobierno Nacional de promover procesos asociativos entre entidades territoriales, así como la realización de contratos plan entre el gobierno nacional y dichas entidades; el establecimiento de orientaciones generales sobre legislación en materia de ordenamiento territorial; el establecimiento de principios generales para ejercer las competencias por parte de la nación y de las entidades territoriales; la fijación de competencias en ordenamiento

físico del territorio, retomando el artículo de la Ley 388 de 1997 que había sido derogado; la asignación a la Comisión de Ordenamiento Territorial la función de tramitar los conflictos de competencia entre la nación y las entidades territoriales; la conformación de regiones administrativas y de planificación y la creación de los consejos regionales de planificación; la creación de un Fondo de Compensación Regional para administrar los recursos de regalías y compensaciones que se destinen a la financiación de proyectos regionales.

El proyecto del Gobierno Nacional no tiene una sustentación técnica alguna y la exposición de motivos es extraordinariamente pobre. No se presenta un balance de la situación del ordenamiento territorial, no se discute el modelo de organización territorial y no se exponen problemas en materia de la asociación entre entidades territoriales. Es básicamente una declaración de principios que el propio Ministro del Interior considera una ley de *"mínimos y de principios generales"*, que realmente no aporta nada sustancial y simplemente refleja la carencia de una propuesta estructurada del Gobierno en la materia; por ejemplo, con relación a las regiones como entidades territoriales el proyecto de ley se limita a repetir el artículo 307 de la Constitución, que determina que la ley orgánica *"establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías"*. La conclusión es obvia, y el Ministro ya lo planteó en la discusión con los defensores de la región Caribe: el Gobierno Nacional no está interesado en modificar el esquema de entidades territoriales vigente y a lo sumo promoverá mecanismos de asociación entre ellos. En esta perspectiva, consideramos que no tiene sentido el trámite del proyecto y la política debería ser claramente reforzar la estructura existente y apoyar las iniciativas de asociación que surjan por parte de entidades territoriales.

Una tercera iniciativa legislativa es la propuesta de reelección inmediata de alcaldes y gobernadores presentada por el Ministro del Interior a consideración del Congreso, la cual se acompaña de disposiciones que deben ser reguladas por la ley para garantizar el equilibrio electoral en las campañas. Para sustentar la propuesta señala la exposición de motivos que la reelección de alcaldes y gobernadores es una práctica universal y que en Colombia ya se adoptó la reelección del Presidente de la República. Esta práctica es concebida principalmente como un derecho de los ciudadanos a premiar a los buenos gobernantes lo cual debe, en opinión del Gobierno, traducirse en una mayor gobernabilidad y en fortalecimiento de la descentralización, en la medida en que permite períodos más amplios para la gestión y reduce los problemas derivados de los cambios de administración con su consecuente período de aprendizaje; igualmente, disminuye la tendencia al inmediatismo de los gobernantes que por tener un período tan corto no abordan proyectos de mayor envergadura e impacto. La propuesta de reelección de alcaldes es fuertemente criticada por Jaime Castro, y otros analistas, quien señala que *“para rematar, lo único que propone es la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores. Si hoy abusan y cometen toda clase de alcaldadas para imponer el sucesor, es fácil imaginar lo que harían para perpetuarse ellos mismos en el poder, sin necesidad de acudir a los testaferreros que fácilmente consiguen. Por eso, su reelección profundiza la crisis de municipios y departamentos y constitucionaliza la politiquería y la corrupción.”* Consideramos que la reelección inmediata de los alcaldes y gobernadores puede ser una institución positiva, pero hasta tanto no se resuelvan problemas de gestión convendría aplazar esta reforma.

Balance general de las iniciativas del Gobierno Nacional

La revisión del PND y de las iniciativas legislativas muestra que el Gobierno Nacional no tiene una política integral sobre ordenamiento integral y descentralización territorial y que salvo en algunos temas no le otorga especial importancia al tema. La propuesta dentro del PND es confusa, poco coherente y no tiene metas concretas y políticamente el compromiso del Gobierno Nacional se concentra en la reforma del sistema de regalías donde parecería que no priman los intereses de fortalecer la descentralización territorial sino objetivos nacionales. No es posible saber expresamente si el gobierno nacional considera que así como lo planteó en el caso de regalías existe un problema serio y prioritario de ineficiencia y pérdida de recursos, derivada principalmente de prácticas corruptas y clientelistas en una proporción importante de entidades territoriales.

Conclusiones y recomendaciones

El propósito fundamental de una política de descentralización territorial debe ser alcanzar los objetivos propuestos en provisión de servicios, reducción de la pobreza, disminución de las desigualdades territoriales, garantía de los procesos democráticos electorales y profundización de una gestión pública participativa. De acuerdo con nuestra interpretación del proceso, se han creado las condiciones institucionales básicas para que los municipios y departamentos adelanten una buena gestión en estos campos, tal como lo muestran diversas experiencias. Sin embargo en una proporción importante de entidades territoriales, debido a la apropiación del aparato público por intereses particulares, predominan los actos de corrupción y clientelismo en detrimento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. El Gobierno Nacional reconoce esta situación en su análisis de la utilización de las regalías pero no en el diagnóstico que hace dentro del proyecto de Plan Nacional

de Desarrollo 2010-2014 y por tanto las estrategias y líneas de acción se concentran en modificaciones normativas y un programa de fortalecimiento de capacidades, insuficientemente sustentado, dejando de los problemas centrales.

Consideramos que el Gobierno Nacional debería liderar una estrategia de promoción de la descentralización que contenga, las siguientes acciones:

Con relación a la gestión del proceso de descentralización

- Reforzar el control y seguimiento administrativo a la gestión de las entidades territoriales con énfasis en el cumplimiento de metas en cuanto a coberturas, calidad y continuidad de los servicios, prioritariamente en educación, salud y agua potable, pero también en los demás sectores receptores del sistema general de participaciones y de regalías; igualmente sobre el cumplimiento de metas con relación a la superación de la pobreza extrema y la atención de la población desplazada. Este reforzamiento del control debe basarse en el mejoramiento de la información sectorial, para lo cual el DANE, los Ministerios y Planeación Nacional deben tomar las medidas correspondientes. Así mismo, el control y seguimiento administrativo tanto de regalías como del SGP debe operar transparentemente, mediante una difusión permanente a los medios de comunicación y a los diferentes espacios de participación, con énfasis en los consejos de planeación, y organizaciones sociales de la información y conocimiento sobre la gestión de cada entidad territorial. El control y seguimiento debe identificar las entidades territoriales con peor desempeño en cuanto a impactos para concentrar sus esfuerzos en ellas.
- Organizar equipos de trabajo conjunto con los órganos de control y la Fiscalía para realizar investigaciones e inteligencia en las entidades territoriales. La estrategia de lucha contra la corrupción debe dar prioridad al seguimiento a los recursos territoriales. Establecer un esquema de seguimiento especial a los órganos de control y la Fiscalía con relación a su desempeño con respecto a la investigación y sanción de faltas disciplinarias, fiscales y penales en las entidades territoriales. Los órganos de control deberán reportar periódicamente a la opinión pública sobre sus resultados con relación a la corrupción en las entidades territoriales.
- Conformar un equipo especial de prevención e investigación sobre delitos electorales con miras a garantizar procesos más democráticos y transparentes en las elecciones territoriales de 2010.
- Conformar una comisión de ordenamiento territorial y descentralización responsable de coordinar la formulación y hacer seguimiento a la política de descentralización, con participación de los tres niveles de gobierno, y con la asistencia de organizaciones de la sociedad civil. Esta comisión debe tener como secretaría técnica a una consejería o dependencia de la Presidencia de la República, responsable de coordinar las acciones del Gobierno Nacional en la materia. Una tarea inicial de esta comisión debería ser la elaboración de una política nacional sobre descentralización territorial.
- Conformar en el Ministerio del Interior un equipo dedicado a la promoción de la democracia local, al seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en materia de promoción de la participación ciudadana, y a garantizar que los espacios de participación tengan acceso fácil y oportuno.

tuno a información para ejercer el control social. Este equipo debe promover que en la medición de la gestión territorial se evalúe también la gestión pública participativa.

Con relación al diseño de la descentralización

- Precisar la distribución de competencias en los sectores diferentes a educación y salud, así como con relación a grupos poblacionales como los desplazados y los pobres extremos, y preparar un proyecto de reforma de la ley 715 de 2001 que incluya la asignación detallada por niveles de gobierno en todos los sectores.
- Integrar los recursos de regalías al Sistema General de Participaciones, conformando un solo sistema de transferencias.
- Conformar un solo sistema de control de los recursos de las entidades territoriales que integre las acciones con relación al SGP y las regalías.
- Elaborar un estatuto de la participación que articule los espacios dispersos en múltiples normas, que asigne recursos efectivos a la promoción, que refuerce facultades de los espacios de participación y organizaciones sociales y que establezca la rendición social de cuentas en forma obligatoria y más estricta en su alcance y contenidos.
- Crear la Comisión de Ordenamiento Territorial y Descentralización como espacio de concertación entre los tres niveles de gobierno y con la sociedad civil, en la cual se apruebe y haga seguimiento a la política integral de descentralización.

Bibliografía

Castro, Jaime, Reección de alcaldes y gobernadores, El Tiempo, 27 de marzo de 2009, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4904416>.

Departamento Nacional de Planeación (2010), Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, Departamento Nacional de Planeación. Disponible en www.dnp.gov.co.

DANE, Boletín, Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas, 1985, 1993, 2005. En http://www.dane.gov.co/centro/files/resultados/prest_NBI_100708.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, Proyecto de Acto Legislativo "Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones", documento en formato PDF.

Ministerio del Interior y de Justicia, Proyecto de Ley por el cual se dictan normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial, documento en formato PDF. Disponible en <http://www.mij.gov.co/eContent/NewsDetailmore.asp?IDCompany=2&ID=6754>.

Ministerio del Interior y de Justicia, Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes", documento en formato PDF, disponible en <http://www.mij.gov.co/eContent/NewsDetailmore.asp?IDCompany=2&ID=6780>.

Anexos

Tabla 1. Evolución de la pobreza por departamentos y municipios: Evolución de la pobreza según NBI 1985-2005, ordenados de menor a mayor pobreza en el año 2005- Variación absoluta y relativa									
Departamento	Valor NBI			Variación absoluta			Variación relativa		
	1985	1993	2005	1985 a 1993	1993 a 2005	1985 a 2005	1985 a 1993	1993 a 2005	1985 a 2005
Bogotá	23,5	17,3	9,2	-6,2	-8,1	-14,3	-26%	-47%	-61%
Valle del Cauca	32,7	24,7	15,6	-8	-9,1	-17,1	-24%	-37%	-52%
Quindío	30,7	24	16	-6,7	-8	-14,7	-22%	-33%	-48%
Risaralda	33,5	26,7	16,6	-6,8	-10,1	-16,9	-20%	-38%	-50%
Caldas	34,3	28,9	17,7	-5,4	-11,2	-16,6	-16%	-39%	-48%
Cundinamarca	48,9	34	21,2	-14,9	-12,8	-27,7	-30%	-38%	-57%
Santander	43,6	31,7	21,8	-11,9	-9,9	-21,8	-27%	-31%	-50%
Antioquia	40,3	31	22,6	-9,3	-8,4	-17,7	-23%	-27%	-44%
Atlántico	41,5	31,5	24,7	-10	-6,8	-16,8	-24%	-22%	-40%
Meta	47,6	41,3	24,8	-6,3	-16,5	-22,8	-13%	-40%	-48%
Total Nacional	45	37,2	25,8	-7,8	-11,4	-19,2	-17%	-31%	-43%
Tolima	48,5	39,2	29,8	-9,3	-9,4	-18,7	-19%	-24%	-39%
Norte de Santander	52,1	41,8	30,2	-10,3	-11,6	-21,9	-20%	-28%	-42%
Boyacá	60,6	39,3	30,7	-21,3	-8,6	-29,9	-35%	-22%	-49%
Huila	48,7	40,5	32,6	-8,2	-7,9	-16,1	-17%	-20%	-33%
Putumayo	62,8	78,8	34,8	16	-43,9	-28	25%	-56%	-45%
Arauca	61,3	53,8	34,9	-7,5	-18,8	-26,4	-12%	-35%	-43%
Casanare	69,8	52,1	35,6	-17,7	-16,5	-34,2	-25%	-32%	-49%
Guaviare	70,6	79,8	39,8	9,2	-39,9	-30,8	13%	-50%	-44%
San Andrés	44,2	33,3	40,9	-10,9	7,6	-3,3	-25%	23%	-7%
Caquetá	61,2	58,2	41,6	-3	-16,6	-19,6	-5%	-29%	-32%
Nariño	59,2	56,3	43,7	-2,9	-12,6	-15,5	-5%	-22%	-26%
Amazonas	35,4	69,4	44,1	34	-25,3	8,7	96%	-36%	25%
Cesar	61,9	56,1	44,5	-5,8	-11,6	-17,4	-9%	-21%	-28%
Cauca	57,8	56,4	46,4	-1,4	-10	-11,4	-2%	-18%	-20%
Bolívar	64,6	54,2	46,6	-10,4	-7,6	-18	-16%	-14%	-28%
Magdalena	62,7	55,2	47,6	-7,5	-7,6	-15,1	-12%	-14%	-24%
Vaupés	60,3	100	54,9	39,7	-45,1	-5,4	66%	-45%	-9%
Sucre	73,4	65,2	54,9	-8,2	-10,3	-18,5	-11%	-16%	-25%
Córdoba	73,6	65,9	59	-7,7	-6,9	-14,6	-10%	-10%	-20%
Guainía	56,8	100	60,4	43,2	-39,6	3,6	76%	-40%	6%
La Guajira	57,3	64,1	65,2	6,8	1,1	7,9	12%	2%	14%
Vichada	53,6	88,9	66,7	35,3	-22,2	13,1	66%	-25%	24%
Chocó	82	80,4	79	-1,6	-1,4	-3	-2%	-2%	-4%

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda 1985, 1993, 2005.

Rango poblacional	Tabla 2. Colombia. Evolución NBI por categorías municipales según población											
	1985				1993				2005			
	Población total	Población NBI	Porcentaje NBI	Población total	Población NBI	Porcentaje NBI	Población total	Población NBI	Porcentaje NBI	Población total	Población NBI	Porcentaje NBI
Mayores de 500.000 habitantes	8.175.353	2.186.420	26,7%	9.847.581	1.944.866	19,7%	14.181.984	1.744.854	12,3%			
Entre 100.000 y 500.000	4.960.713	1.632.070	32,9%	7.183.685	2.045.659	28,5%	10.308.336	2.475.743	24,0%			
Entre 50.000 y 100.000	2.355.702	1.116.136	47,4%	2.528.051	1.050.925	41,6%	3.697.200	1.309.097	35,4%			
Entre 20.000 y 50.000	4.937.894	2.881.981	58,4%	6.325.229	3.328.673	52,6%	6.751.422	2.999.808	44,4%			
Entre 10.000 y 20.000	4.075.054	2.581.603	63,4%	4.369.703	2.412.113	55,2%	4.453.592	2.174.762	48,8%			
Menores de 10.000	2.810.709	1.903.431	67,7%	2.622.518	1.451.334	55,3%	2.697.968	1.216.034	45,1%			
Total	27.315.425	12.301.641	45,0%	32.876.767	12.233.570	37,2%	42.090.502	11.920.298	28,3%			

Fuente: Dane, Censos de Población y Vivienda

Tabla 3. Datos sobre participación ciudadana

<p>Participación en Bogotá. Los niveles de participación en los espacios consultados son muy bajos. Con excepción de las juntas de acción comunal que tienen un 7% de participación y de las asociaciones de padres de familia con 6%, en ningún otro caso se alcanza el 2% y buena parte está en 1% o por debajo. Estos datos estarían mostrando que la gran mayoría de los bogotanos no se vincula a espacios donde se podría pedir cuentas y obtener rendición de cuentas por parte de las entidades públicas distritales. La encuesta, sin embargo, no indagó sobre las actividades de los ciudadanos en cuanto a búsqueda de información y petición de cuentas. Bogotá Como Vamos 2008</p>
<p>Cartagena Como Vamos: La participación es muy baja, el porcentaje máximo lo obtienen las juntas de acción comunal, los frentes de seguridad de los barrios y las asociaciones de padres de familia con 3%.</p>
<p>Medellín Como Vamos. El espacio de participación más conocido es la junta de acción comunal con 55%, pero solamente participa el 6%. Le siguen en orden de importancia las asociaciones de padres de familia, con un conocimiento de 46%, y una participación de 4%. Los demás espacios son muy poco conocidos: las juntas administradoras locales por el 19%, el presupuesto participativo por el 10%, el consejo de planeación por el 7%, el comité de control social de los servicios públicos por el 5%. Igualmente, la participación en estos últimos espacios es mínima, como máximo el 1% de la población.</p>
<p>Actividad política en Bogotá. La encuesta bienal de culturas 2007 consultó sobre una lista de actividades indagando si la persona realizó alguna durante los últimos doce meses. Dejando de lado las elecciones, las actividades son reducidas; el 13% manifestó haber asistido a una reunión política en su localidad, el 11% a una manifestación política o protesta organizada de cualquier estilo, el 10% ha firmado peticiones colectivas, el 6% ha prestado servicios en un comité de alguna organización local, el 5% ha llamado a un programa de opinión en radio, el 4% ha instaurado una tutela y el 3% ha escrito una carta a un periódico o revista. Secretaría de Cultura de Bogotá, Encuesta bienal de cultura, 2007-</p>
<p>Participación Bogotá 2003. La encuesta de cultura política en Bogotá realizada en 2003, muestra claramente que apenas entre un 15% y un 25% de la ciudadanía conoce los espacios o mecanismos de participación existentes; el más conocido es la revocatoria del mandato y el menos conocido el comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Pero el conocimiento de esta grupo de ciudadanos no implica necesariamente participación; los dos espacios con mayor vinculación de los ciudadanos son el gobierno escolar con 5.7% y los encuentros ciudadanos con 4.9%,</p>
<p>Encuesta de los Comités de Seguimiento a la Inversión de Regalías-CSIR: Arauca, Montería, Neiva y Sincelejo. El nivel de conocimiento de los espacios de participación sobre los cuáles se consultó es de 20% en promedio, encontrándose el mayor valor en Neiva con 23,9%, pero los niveles promedio de participación son muy bajos, en promedio de 0,8%.</p>

Fuente: Transparencia por Colombia, "Lineamientos para una política nacional de rendición social de cuentas, Informe de Consultoría", Departamento Nacional de Planeación, 2009.

Notas

¹De todas maneras, los impactos esperados no son responsabilidad exclusiva de la gestión de las entidades territoriales por cuanto la Nación tiene competencias de regulación, de financiación y de diseño.

²En Colombia, la principal medida oficial de la pobreza, según el criterio de acceso a bienes y servicios, es el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con base en el cual se construyen indicadores de pobreza (cuando un hogar tiene insatisfecha una de las necesidades básicas incluidas en la medición) y miseria (cuando el hogar tiene insatisfechas dos o más necesidades). El indicador de NBI está compuesto por variables de educación (asistencia escolar), conexión de servicios públicos (acueducto y alcantarillado), calidad de la vivienda (tipo de materiales en pisos y paredes), hacinamiento, y dependencia económica. Las dos primeras se relacionan directamente con las competencias asignadas a departamentos y municipios en las leyes, en vivienda se trata de una competencia donde juegan un papel relevante, pero donde la Nación conserva una responsabilidad y participación grande, y finalmente en la dimensión económica la responsabilidad territorial es muy baja. Esto significa que la evolución del NBI no depende exclusivamente de la gestión de los departamentos y municipios, sino de una combinación de la actuación de los tres niveles de gobierno, pero aún así ofrece una aproximación útil para conocer la evolución de la pobreza durante el periodo de la descentralización territorial. Aunque este indicador tiene limitaciones, presenta algunas ventajas para el análisis de las tendencias en los resultados de la descentralización territorial: ha sido adoptado en leyes como indicador para el reparto de recursos (Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001, por ejemplo), se puede calcular con base en los censos y en las encuestas de hogares, y permite su medición por municipios y departamentos, lo cual no ocurre con el indicador de pobreza por ingresos.

³Incluyendo a Bogotá como un departamento.

⁴Algunos departamentos partían de coberturas altas y su esfuerzo fue de mantenimiento o incrementos menores; por ejemplo, Quindío tenía 96,7% en 1993 y mantuvo esta tasa en 2005; Valle del Cauca pasó de 93,6% a 94%.

⁵Es prácticamente imposible tener estadísticas de desempeño territorial en los resultados en otros sectores como cultura, recreación y deporte; atención a población vulnerable; ambiente; infraestructura vial, etc.

⁶Promovida por políticos y líderes de la región Caribe para lo cual se introdujo en votación para Presidente de 2010 una consulta informal sobre la conveniencia de su creación, que obtuvo una gran mayoría.

⁸El Indicador de Desempeño Integral de los Municipios, elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación es un ejercicio interesante, pero no ofrece información sobre resultados sectoriales, que es lo más relevante.

⁹La situación con las regalías ha mostrado claramente que el problema principal no es la carencia de recursos financieros.

¹⁰"Detrás de este resultado pueden existir algunas explicaciones, que van desde la falta de capacidad de gestión de departamentos y municipios para realizar una gestión por resultados, hasta problemas asociados al desvío de los recursos a fines diferentes a los previstos por la normatividad vigente."

¹¹Entre el año 2005 y 2010, la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación reportó a los órganos de control un total de 21.681 irregularidades en la ejecución de los recursos, pero la exposición de motivos no informa sobre en cuántos de estos casos se llegó a una efectiva sanción. Igualmente, el documento cita declaraciones del Procurador General de la Nación a la Revista Cambio, del 1 de octubre de 2009, en la cual se afirma que *"En 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es solo la punta del iceberg de la corrupción"*. Igualmente cita al Fiscal General de la Nación, Guillermo Mendoza Diago, en El Tiempo, Agosto 20 de 2010: *"Según informes de prensa, El jefe del ente investigador afirmó que el saqueo a estos recursos supera el billón de pesos y si no hay soluciones "vamos camino al desastre"*. Para el Fiscal, Colombia *"va rumbo a ser una segunda Nigeria"* por el alto grado de corrupción que hay en el materia de regalías. *"En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades de petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías"*, afirmó."

¹²Castro, Jaime, Reección de alcaldes y gobernadores, El Tiempo, 27 de marzo de 2009, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4904416>.

¹³En el punto relativo a la salud, se da énfasis a la debilidad den la gestión, pero no se profundiza en los factores que inciden en esto: *"Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales (ver anexo). Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de*

Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente." (p. 280).

¹⁴Las palabras politiquería y clientelismo no aparecen en ninguna parte del Plan y el tema de la corrupción se plantea dentro del capítulo de Buen Gobierno pero no hay relación con el tema de la descentralización y las regalías.

¹⁵Departamentos o municipios que no mejoran sus indicadores sociales y de pobreza, comparados con otros donde hay resultados positivos muy significativos.

¹⁶La propuestas del Gobierno Nacional en materia de descentralización de encuentran en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en los proyectos de acto legislativo sobre regalías y de ley sobre ordenamiento territorial y reelección inmediata de alcaldes y gobernadores. La descentralización en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. La propuesta del PND 2010-2014 no tiene un capítulo específico sobre descentralización, sino un numeral denominado fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación nación territorio, que hace parte del literal E, apoyos transversales al desarrollo regional, del capítulo VI del Plan. Este

numeral se divide en un diagnóstico breve y en los objetivos y lineamientos estratégicos.

¹⁷"Estas características de la asistencia técnica y del acompañamiento a las regiones son algunas de las causas para que aunque el país en su conjunto esté a punto de alcanzar coberturas universales en educación básica primaria y media y en salud; haya mejorado sus coberturas en vacunación y en servicios públicos y hayan mejoras en algunos procesos transversales de la gestión; aún existen brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo endógeno de las regiones." (PND, 2010:537)

¹⁸ Se afirma en la página 537 que "el Sistema General de Participaciones ha crecido un 30% en términos reales entre 2002 y 2010, y ha tenido criterios redistributivos a favor de las regiones más pobres del país", lo cual se sustenta en la nota 647 donde se dice que "las regiones Caribe, Sur, Pacífico y Amazonoquia presentan un per cápita de SGP superior al promedio nacional; estas dos últimas que son las más pobres del país (NBI 60,1% y 48%,) obtienen per cápitas por SGP de \$747.967 y \$851.065, respectivamente, mientras que el área Central tiene un per cápita de \$398.828."

¹⁹El PND 2006-2010 se comprometió con fortalecer el programa de Agencias de Desarrollo Económico Local, lo cual ameritaría una evaluación de los resultados alcanzados.

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL.

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: fescol@fescol.org.co, www.fescol.org.co