

Debate de coyuntura legislativa



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial

El jueves 24 de noviembre de 2011 se llevó a cabo en el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) el Debate de Coyuntura Legislativa "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT): perspectivas de descentralización y autonomía territorial", organizado por el ICP, Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer. El objetivo del evento era propiciar una discusión en torno a los propósitos, alcances y limitaciones de la LOOT, y las expectativas generadas a partir de su promulgación; un balance sobre los aspectos positivos, las oportunidades que ofrece la LOOT y los desafíos que aún quedan pendientes.

El evento contó con la participación del viceministro del Interior, Juan Fernando Londoño; Néstor Mario Urrea en representación del Ministerio de Hacienda; Marcela Prieto, directora ejecutiva del ICP; Roberto Steiner, director ejecutivo de Fedesarrollo; Gregorio Eljach, secretario general de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial del Senado; Claudio Galán, secretario de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca; María Teresa Forero, directora ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos y Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios.

■ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ¿promesa incumplida?

Marcela Prieto abrió el debate señalando que aunque es una ley orgánica que cumple una función de cascarón legislativo a la espera de un desarrollo por parte de leyes ordinarias, la LOOT peca por dejar a la deriva elementos claves para garantizar la descentralización y autonomía territorial. Trajo a colación que la LOOT es una promesa incumplida, pues no aporta mucho a la autonomía territorial; en cambio -junto al proyecto de ley de regalías- la LOOT hace parte de un replanteamiento del gobierno del presidente Juan Manuel Santos sobre qué decisiones se deben tomar en el centro del país, un debate que ha estado presente en toda la historia política colombiana.

Argumentó que entre más cercana sea la relación entre gobernantes y ciudadanos, más eficiente es la prestación de servicios públicos, en tanto existe un conocimiento de primera mano de las necesidades locales, un mayor grado de participación, y una mejor rendición de cuentas. No obstante, es necesario reflexionar sobre qué asuntos deben ser prerrogativa del gobierno central; en términos de las políticas de desarrollo económico, humano, protección ambiental y atención a población desplazada por la violencia, más cuando no ha habido un proceso de madurez de los entes territoriales y existe una débil institucionalidad subnacional. En esta misma línea, Prieto expuso que dentro de las motivaciones para centralizar algunas decisiones de gobierno, se encuentran la ineficiencia, la falta de capacidad de ejecución de los entes territoriales y la corrupción.

Por su parte el viceministro del Interior, Juan Felipe Londoño, explicó que por ser una ley orgánica, la LOOT no podía regular de forma minuciosa y detallada todos los aspectos del

ordenamiento territorial. Gregorio Eljach, secretario general de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial del Senado, simpatizando en dicha opinión con el viceministro, expresó que es necesario acabar con el mito de la LOOT como una ley "milagro" que resolvería todos los asuntos inconclusos del ordenamiento territorial en Colombia, algunos de ellos presentes desde el inicio de su historia republicana. "El ordenamiento territorial no se puede reducir a una ley, es todo un cuerpo normativo orgánico", aseguró Eljach. La LOOT tiene como límite los asuntos que le reservó la Constitución Política, entre los cuales no se encuentra, ni la regulación fiscal de la nación ni de los gobiernos sub nacionales, objeto de otras leyes orgánicas.

Tanto el viceministro Londoño como Eljach, contextualizaron el origen de la LOOT para dar una imagen del logro que representaba haberla expedido. Ambos recordaron el ordenamiento territorial en Colombia como un tema en torno al cual nunca existió consenso dentro de la Asamblea Nacional Constituyente, pues se encontraba dividida en dos mayorías: quienes buscaban fortalecer los departamentos y municipios ya existentes, y quienes consideraban que era necesaria una flexibilización del territorio, permitiendo el surgimiento de nuevos entes territoriales. Frente a la imposibilidad de un acuerdo satisfactorio, la constituyente optó por aplazar el debate y creó una Comisión de Ordenamiento Territorial en el Congreso para avanzar en el tema, esperando la promulgación de la LOOT para definir las directrices y principios en la materia.

Al respecto, Gregorio Eljach fue más lejos diciendo que el ordenamiento territorial, en la Constitución Política de 1991 fue sin duda el título más caótico, pues estableció un modelo de Estado unitario, con descentralización y autonomía territorial política, administrativa y por servicios, con municipios, departamentos y regiones, y además con atribución de competencias normativas a concejos municipales y asambleas departamentales. Frente al "Frankenstein" que entregó la constituyente, se estableció que este modelo de "Estado unitario complejo" debía ser desarrollado por un cuerpo normativo orgánico que expresara un consenso que de momento no existía. Veinte años y diecisiete intentos hicieron falta para expedir la LOOT, un marco que finalmente permitirá el desarrollo legislativo posterior sobre el tema.



Marcela Prieto directora ejecutiva del ICP y Roberto Steiner director ejecutivo de Fedesarrollo.

Londoño, explicó que por ser una ley orgánica, la LOOT no podía regular de forma minuciosa y detallada todos los aspectos del



Claudio Galán secretario de planeación de la gobernación de Cundinamarca.

Así mismo aseguró Eljach que durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, han convergido elementos para generar una voluntad política positiva y propositiva frente al tema de la descentralización y el ordenamiento territorial. A este fenómeno, María Teresa Forero le acuñó el término "alineación de los astros" –también haciendo referencia a las "estrellas" que han sido patrocinadoras de la discusión sobre el ordenamiento territorial como el presidente Juan Manuel Santos, el ministro del interior Germán Vargas Lleras, el viceministro del Interior y su padre el Senador por el Partido Social de Unidad Nacional, Aurelio Iragorri– y tuvo como producto un acuerdo sobre un asunto deliberadamente postergado por el Congreso por décadas. Sostuvo Eljach que por mucho tiempo se habló de la falta de voluntad política para discutir estos temas, cuando la realidad es que sí existía una voluntad política: la de no discutir el proyecto sin los suficientes elementos de juicio.

Posteriormente, el viceministro argumentó que la LOOT busca construir un consenso nacional sin negar posibilidades a los entes territoriales de crear sus propias formas de asociación y ordenamiento territorial, de forma tal que dichas decisiones no se tomen en Bogotá. En este sentido, agregó que la LOOT le otorga flexibilidad a las formas de asociación de los gobiernos subnacionales y rompe con una idea de homogeneidad del territorio, la cual durante mucho tiempo se ha materializado en exigir las mismas obligaciones a todos desde el centro, sin tener en cuenta el tamaño o capacidad institucional de cada departamento o municipio para cumplirlas. Estas obligaciones se han convertido en una camisa de fuerza para alcaldes y gobernadores, quienes para estar al día con el gobierno central, deben elaborar numerosos

planes y proyectos¹ (hasta 40 según el viceministro), muchas veces sin contar siquiera con la planta de personal para ello. La LOOT contempla una aproximación realista a los gobiernos subnacionales, –entendiendo que son distintos–, permitiendo que estos puedan decidir y perseguir su vocación por medio de diferentes formas de asociación entre ellos. Esto permite la creación de una poligamia asociativa entre las regiones limítrofes, que dependa de una convergencia de vocaciones productivas.

El viceministro concluyó diciendo que la LOOT es un inicio prometedor, pero aún se tiene el reto de aumentar la capacidad institucional del Estado para la asignación y ejecución de los recursos, y sacar adelante la legislación reglamentaria que entre a definir las competencias de los entes territoriales y la nación. En este sentido, actualmente en el Congreso cursan varios proyectos de ley relacionados con la modernización de la gestión territorial, regalías, el régimen municipal y departamental, a los cuales es necesario hacerle un seguimiento.

No obstante, Eljach resaltó que es cierto que la LOOT deja por fuera dos temas: la regulación de los entes territoriales indígenas y la de los entes territoriales regionales. Dicha decisión, insistió, no fue por falta de voluntad política del Congreso, sino por la falta de una ley estatutaria de consulta previa y de consenso para los entes territoriales regionales.

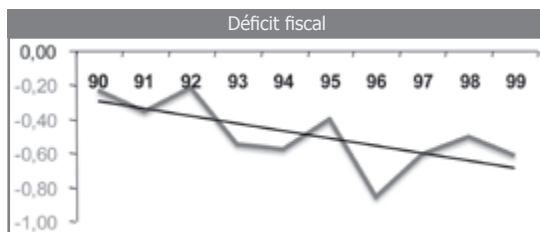
1 Frente a estas obligaciones administrativas, las entidades territoriales carecen del personal que logre ejecutar con cabalidad estas disposiciones.

Sostenibilidad fiscal dentro de la reforma del ordenamiento territorial.

Néstor Mario Urrea planteó que el panorama del ordenamiento territorial después de la Constitución de 1991 y durante la mayor parte de la década posterior, era el de una falta de claridad en la asignación de competencias, de reglas fiscales y de coordinación macroeconómica. En este escenario se presentó una descentralización acelerada pero sin disciplina fiscal, la cual generó serios problemas en la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, cuyo desenlace fue un aumento irresponsable de la deuda y el pasivo pensional, a tal punto de afectar las finanzas nacionales².

En este sentido –argumentó Urrea–, se tuvo que hacer frente a problemas como la duplicidad de competencias, ausencia de instrumentos de evaluación y seguimiento, dificultades para movilización de recursos propios, excesiva dependencia de entidades territoriales en transferencias fiscales del gobierno central y regalías, e inequidad regional. A lo anterior, se sumó una tendencia de los gobiernos subnacionales de crear burocracia que representaba gastos hasta dos o tres veces su capacidad de ingresos para poder pagarlos.

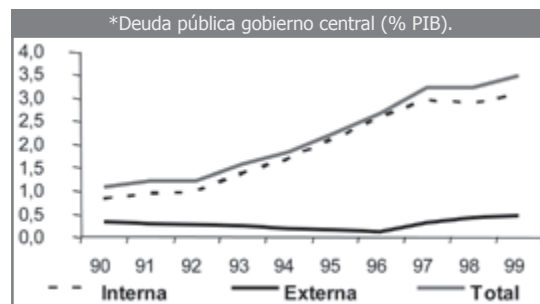
Cuadro 1.



Fuente: MHCP³

Al respecto, citando al actual ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo –quien durante la presidencia de Andrés Pastrana fue ministro de Hacienda–, Roberto Steiner argumentó que desde la Constitución de 1991 el ordenamiento territorial sufre de una descentralización "patas arriba", puesto que la dependencia de los gobiernos subnacionales a las transferencias del gobierno nacional, hace que el nivel central se sienta con el derecho de dictar las pautas para la asignación de recursos; que los gobernantes locales no se sientan responsables ante su electorado sino frente al gobierno central, y que los electores, al no actuar como "contribuyentes compradores", encuentren difícil identificar al gobierno local como el responsable. Ello conlleva a una demanda desproporcionada de servicios.

Cuadro 2.



Fuente: MHCP

2 El gobierno central también colaboró al déficit de los gobiernos subnacionales en la medida en que empezó a exigirle obligaciones sin recursos atados a las mismas.

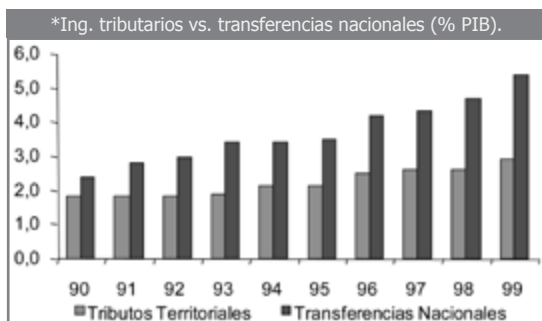


OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

www.icpcolombia.org

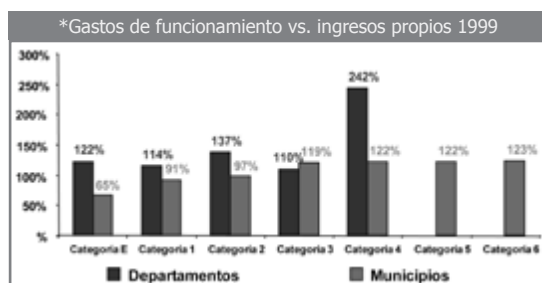
Sin embargo, la situación fiscal de las entidades subnacionales ha mejorado considerablemente desde 1999, gracias a iniciativas como los programas de saneamiento fiscal; el impulso a la generación de recursos propios; la identificación y provisión de pasivo pensional⁴ y la reestructuración de los pasivos de los entes territoriales; el control de gastos de funcionamiento; la destinación específica de las transferencias a salud y educación, y la prohibición de su uso para la garantía y pago de la deuda; el control al endeudamiento territorial (tanto a la demanda como a la oferta)⁵; los planes de desempeño sectoriales, y una mayor participación del gobierno en la asesoría, asistencia técnica, capacitación de dichas entidades, evaluación y seguimiento.

— Cuadro 3.



Fuente: MHCP

— Cuadro 4.



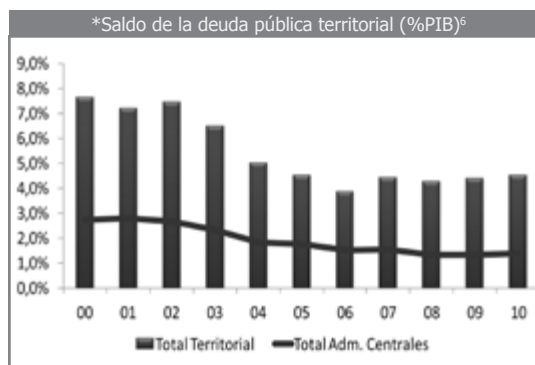
Fuente: MHCP

Como consecuencia de estas medidas, el recaudo tributario se ha duplicado (en términos reales) en una década y mantiene una tendencia de crecimiento superior a la de las transferencias; los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos tributarios se han reducido casi a la mitad (de 97 a 57%) y el saldo de la deuda pública territorial como porcentaje del PIB, se sitúa en el 4,5% (7,6% en 2000); aumentó la formación de capital (de 2,1% a 3,3% del PIB) y el aumento del ahorro corriente permitió financiar la expansión de la inversión sin aumentar la deuda pública.

Actualmente existe una visión a mediano y largo plazo de la sostenibilidad de la deuda y ahorro primario en los gobiernos subnacionales. Del mismo modo, existe una mayor conciencia por parte de los entes territoriales del costo fiscal de las normas que generan obligaciones o crean instituciones. En consecuencia, a pesar de que la presión tributaria en los gobiernos subnacionales sigue permaneciendo baja con respecto a otros países de la región y representa 25% de los ingresos, el principal problema de los gobiernos subnacionales hoy no es la escasez de recursos, sino la deficiente capacidad institucional para la ejecución de proyectos de inversión, la falta de planeación y de mecanismos apropiados para la medición de resultados e impacto.

Frente a este nuevo escenario de mayor responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos subnacionales, Roberto Steiner puso de relieve la necesidad de pensar en medidas como compartir las bases tributarias nacionales con las entidades subnacionales

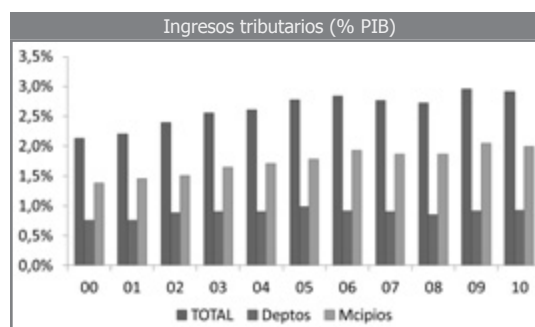
— Cuadro 5.



Fuente: MHCP

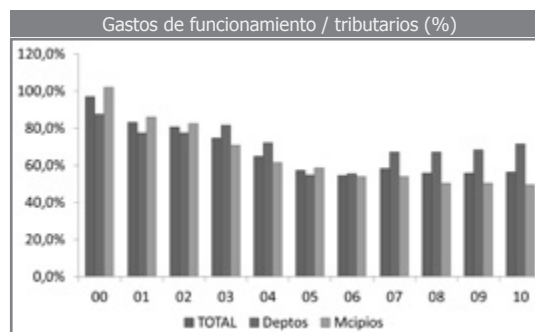
como un mecanismo para garantizar autonomía territorial, de tal forma que el país se acerque a un modelo más sólido de descentralización, donde se disminuya la dependencia de las transferencias por parte de los gobiernos subnacionales, las autoridades locales respondan más ante su electorado que ante la nación, y los ciudadanos puedan identificar al gobierno local como el responsable por la asignación y ejecución de recursos.

— Cuadro 6.



Fuente: cálculos DAF con información del DNP

— Cuadro 7.



Fuente: cálculos DAF con información del DNP

- Néstor Mario Urrea, subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presentación en diapositivas para el debate de coyuntura legislativa "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial". Noviembre de 2011
- Se creó un fondo nacional con la función de identificar y aprovisionar el pasivo pensional (Fonpet) (Ley 549/99).
- Calificación obligatoria de riesgo para entidades descentralizadas (Decreto 610 de 2002); para todos los departamentos; y para municipios con más de 100 mil habitantes (Ley 819 de 2003).
- Fuente: cálculos DAF con información de la CGR.

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de la economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

El pendiente de la asignación de competencias de la nación y gobiernos subnacionales

Tanto Claudio Galán, secretario de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca, como María Teresa Forero, manifestaron que aún subsiste una falta de asignación de competencias de la nación y de los gobiernos subnacionales, en especial sobre el papel que se le asignó a los departamentos como ejecutores del nivel intermedio de gobierno. La promulgación de la LOOT era una oportunidad para llenar vacíos en la asignación de competencias para los departamentos que han existido desde la expedición de la Constitución Política de 1991; dado que no lo hizo, es necesario esperar un nuevo desarrollo legislativo sobre la materia.

La falta de una asignación clara de competencias de la nación y los diferentes entes territoriales, ha generado serias dificultades en la articulación de políticas y proyectos de inversión que afectan a municipios, departamentos y también a la nación. Un ejemplo de la falta de coordinación es el que se ha presentado durante muchos años entre Bogotá y Cundinamarca. Este ejemplo tiene un agravante: el que Bogotá sea un Distrito Especial completamente desarticulado de la región, lleva a que en la práctica, Cundinamarca no tenga una capital, creando una barrera institucional que dificulta aún más una planeación coordinada en el departamento.

Galán explica que la falta de planeación coordinada entre Bogotá y Cundinamarca, ha llevado a que las dinámicas demográficas de la capital tengan un impacto negativo sobre la región –especialmente en la oferta de vivienda–, pues actualmente dentro de un marco de otorgamiento de licencias de construcción, elaboración de macro proyectos y planes parciales, los proyectos de construcción de vivienda de interés social se encuentran concentrados (85%) en Soacha y Mosquera, municipios aledaños a Bogotá. Como consecuencia, se excluye a la periferia de la región y se aumenta la inequidad al interior de la misma. Otro de los problemas que genera la falta de planeación regional es la competencia fiscal entre la capital y los municipios para atraer industria, lo cual ha generado una sobreoferta de suelo para el desarrollo económico en la sabana.

María Teresa Forero, directora ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos resaltó un aspecto crucial que atraviesa la discusión: "la descentralización es ceder poder. Y nadie quiere ceder poder...". Por eso desde su perspectiva, la LOOT debió "descongelar" las condiciones y requisitos para la creación de nuevos departamentos y de regiones como entidades territoriales. Así mismo, manifestó su preocupación por la ausencia de "una visión prospectiva de país en relación con lo que significa y debe ser el ordenamiento territorial", enfatizando la heterogeneidad del país y la necesidad de revisar las debilidades estructurales de las entidades territoriales.

Fondo de Compensación Regional.

Roberto Steiner, director de Fedesarrollo, hizo énfasis en la necesidad de revisar el planteamiento del Fondo de Compensación Regional creado por el Acto Legislativo 05 de 2011 (Sistema General de Regalías), atendiendo que los criterios de asignación de recursos generen incentivos perversos para los gobiernos subnacionales; expresó que dichos criterios deben cambiar para premiar a los que disminuyan la pobreza y no a los que la perpetúen.

En este punto, Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, opinó que el Fondo de Compensación Regional debe buscar no sólo la equidad en términos de ingresos y estratos, sino también equidad a nivel de regiones.

Beneficios de la LOOT, el vaso medio lleno.

Gilberto Toro manifestó que si bien la LOOT es muy amplia y deja por fuera el grueso de la asignación de competencias

y recursos, es necesario ver el vaso medio lleno, pues le otorga flexibilidad a las asociaciones de gobiernos subnacionales para la elaboración de proyectos y solución de problemas comunes. La LOOT permite que se creen asociaciones entre regiones con vocaciones afines, lo cual representa una ventaja para enfrentar los nuevos desafíos que en términos de competitividad representan la serie de tratados de libre comercio firmados en estos últimos años.

Claudio Galán expresó que dentro de las ventajas de la LOOT es necesario resaltar que se otorga un papel activo a los departamentos en la integración y coordinación entre los municipios. La LOOT establece a los departamentos como los gobiernos subnacionales encargados de crear directrices y lineamientos para los municipios en las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo y coordinación de proyectos de infraestructura, así como la elaboración de planes de ordenamiento territorial para porciones y totalidad de su territorio. Dichas competencias representan una urgencia mayor de un cuerpo normativo que desarrolle la Ley. Otro logro de la LOOT es que establece un modelo flexible de asociación por medio de los contratos o convenios plan, o la conformación de regiones administrativas y de planeación, como una serie de mecanismos para diseñar una "descentralización a la carta", es decir, donde las asociaciones se llevan a cabo desde el nivel local hacia arriba.

Conclusiones.

El consenso entre los participantes respecto al carácter general y flexible de la ley, fue un punto de partida para la discusión. La LOOT como parte de un entramado complejo de legislación orgánica en torno al ordenamiento político y administrativo del país, establece una serie de principios rectores que tienen que ser desarrollados en leyes ordinarias posteriores.

Los ponentes coincidieron en que los mayores desafíos se presentan en el proceso legislativo posterior que deberá desarrollar y complementar las disposiciones orgánicas contenidas en la LOOT. Sin embargo, cabe un cuestionamiento a la generalidad de la LOOT, pues las leyes orgánicas no son hechas para cualquier contenido, desde el momento de su planteamiento se debe conocer qué tipo de desarrollo normativo se quiere.

Del mismo modo, los ponentes coincidieron en que los primeros resultados de ese proceso legislativo deben darse cuanto antes; los estragos causados por las "olas invernales"; y la incapacidad que reflejan las acciones estatales para atender tan dramática situación, son un buen recordatorio de la urgencia que requiere la definición de competencias y responsabilidades tanto de entidades territoriales subnacionales como del nivel central.



Marcela Prieto directora ejecutiva del ICP y Juan Fernando Londoño viceministro del interior.

Debate de Coyuntura Legislativa

Fedesarrollo

Director ejecutivo
Roberto Steiner

Director economía y política
Natalia Salazar

Instituto de Ciencia Política

Directora ejecutiva
Marcela Prieto Botero

Director del Observatorio
Legislativo
Luis Eddy Acero Camacho

Fundación Korand Adenauer

Representante en Colombia
Stefan Jost

Coordinación de proyecto
Juan Carlos Vargas

Redacción

Pablo Andrés Convers
Julian Fernando Silva

Edición general
Beatriz Torres

Diagramación

Luis Felipe Vanegas Trujillo