

Reseña No. 18

Información bibliográfica: Rojas Morera, L. – 2015 – *LOOT y su relevancia en la asociatividad de entidades territoriales con miras a fortalecer la autonomía* – Bogotá, 83 páginas - Universidad Javeriana

Reseñado por: Luz Angela Valenzuela Acosta. Economista, Especialista en Finanzas Corporativas, Especialista en Filosofía Contemporánea y Candidata a Magister en Filosofía Contemporánea – 2020.

Contexto: Ley 1454 de 2011 – *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT*. “La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”. Esta ley marco, constituye el fortalecimiento de la descentralización administrativa, a partir de la cual, las entidades territoriales (departamentos, municipios y áreas metropolitanas) deben realizar la planeación, ejecución y control de los recursos transferidos desde el Presupuesto General de la Nación, para garantizar la inversión social y el desarrollo integral de la región, como soporte del cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De acuerdo con el Ministerio del Interior y de Justicia, esta Ley regula:

La delegación de competencias de la Nación a las entidades territoriales, mediante contratos plan. Se trata de una nueva figura para la distribución flexible de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, establecida en los términos del artículo 8° de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, según capacidad fiscal, técnica o administrativa, mediante alianzas estratégicas que permitan desarrollar proyectos de inversión entre los distintos niveles de gobierno. (MinInterior,2011,Pág.8).

Síntesis del contenido: Considerando el contexto anterior, esta tesis, se divide en cinco (5) capítulos. En el capítulo I, se incluye el marco teórico, en el que se exponen conceptos sobre descentralización, subsidiariedad y asociatividad, con el fin de establecer la relación dialógica entre estas variables. Tal como lo expone el autor, para que se aprobara esta ley, el proceso fue muy largo (20 años). El contexto fue establecido en la Constitución Política de Colombia (1991), desde el Título XI - De la Organización Territorial -, a partir del Artículo 288. Como lo expone el autor, el ordenamiento territorial está constituido por “cinco componentes: ordenamiento político administrativo, ordenamiento del desarrollo municipal, ordenamiento ambiental, desarrollo regional armónico y, ordenamiento del desarrollo, social, urbano, y rural”. (pág.1). El concepto de descentralización propuesto por Rojas en esta tesis, como la “Transferencia de poder, competencias o disposiciones desde el nivel central, a los otros niveles de gobierno”. (pág.5). fue producto de una consolidación de opiniones ofrecidas por varios autores (Ramírez, Trujillo, Maldonado, Hinestroza y DPN). (págs.5-8). Estos autores, incluyeron en sus apreciaciones “algunos de sus principios o conceptos asociados como el de subsidiariedad, el principio de concurrencia, el de coordinación, los conceptos de soberanía y autonomía, entre otros.”. (pág.5). “tiene relación con lo expuesto por Trujillo (2007), quien alude que en Colombia la

descentralización ha estado correspondida a un carácter político”. “...autores como Maldonado (2012) consideran que la descentralización es un proceso de transferencia de poder de un centro a unidades por fuera de dicho centro, las cuales pueden ser entidades públicas, privadas o no gubernamentales”. (pág.6). “Maldonado (2012) atribuye unos determinados tipos de poder, que se reflejan en poder legislativo-normativo, poder político, poder fiscal, poder administrativo tipos de poder” ... “Por último, este mismo autor plantea la descentralización como una política pública”. (pág.7).

...Hinestrosa (2006) describe la descentralización como sistema que permite a los entes territoriales ser autónomos en la formulación de sus políticas de desarrollo social, para que actúen de manera responsable en el diseño de planes, en la gestión para el desarrollo y en la adecuada inversión de los recursos.”. (pág.8).

De esta forma concluye el autor, que la descentralización corresponde a: “...la organización del Estado con el objetivo eficiente de dar cumplimiento y garantizar los derechos del ciudadano en todo el país, por medio de la transferencia de poder político y competencias del gobierno nacional a las entidades territoriales”. (pág.8). Para cerrar este capítulo, Rojas relaciona el concepto de **Subsidiaridad**: “...cuando una entidad territorial no puede hacerse cargo de los asuntos propios, dado que no cuenta con las capacidades, por cuanto es asumida de manera temporal por el nivel de gobierno inmediatamente superior”. Describe los **Elementos de las Entidades territoriales**: “Las entidades territoriales en quienes se delega el poder local de tomar decisiones políticas, administrativas y financieras (Autonomía), se definen como departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas¹¹ en el artículo 286 de la Constitución Política”. Además, define **Asociatividad**, citando a Bustamante (2006): la asociatividad es el punto culmen en el que se encuentran, la búsqueda de intereses comunes y el desarrollo de políticas de colaboración y comunicación entre entidades territoriales y subyacentes”. (págs.14 y 15).

El capítulo II, realiza una contextualización histórica del proceso de descentralización en Colombia. – “...se pretende realizar un análisis desde los conceptos expuestos en el marco teórico, los cuales permitirán entender en mayor medida el desarrollo que ha tenido la descentralización en Colombia”. (pág.15). El autor, citando a Silva (1993) expone que el centralismo en Colombia se inicia con la reforma constitucional de 1968, a partir de la transferencia de recursos del nivel central a las entidades territoriales, que representaron desconcentración (Áreas administrativas, Asociaciones de municipios y Juntas administradoras locales). “Sin embargo, estas reformas son vistas con la concepción de desconcentración, pues las entidades aun no lograban disfrutar de una autonomía tanto política, como fiscal”.(pág.17). Citando a Pening (2003) comenta: “... para el autor dicha desconcentración hace parte de una de tres modalidades de lo que llama descentralización administrativa, que es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno nacional a los entes territoriales”. (págs. 17 y 18). 1982-1986 - Inicio de la descentralización política, económica y social: Eficiencia y gestión de los gobiernos locales. 1986: Participación ciudadana y Transferencia del IVA. “...se tuvieron en cuenta aspectos relacionados con la eficiencia y gestión de los gobiernos locales, para así obtener un desarrollo social y un crecimiento económico sostenible”. (pág.19).

De esta forma y como se ha señalado, el proceso de descentralización a mediados de la década de los ochenta, empieza a percibir cambios en las funciones de las distintas entidades, los recursos transferidos a dichas se aumentan y se aprueba la elección popular de alcaldes. (Rojas,2015,Pág.19).

En el punto denominado: *El Modelo Descentralizador a partir de la Constitución del 91*, el autor acudiendo al informe denominado: *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial* del Departamento Nacional de Planeación (2002) comenta: "...hubo una serie de acontecimientos que hacen pensar en fases del proceso o etapas como se describe en el informe, con el cual se tendría una perspectiva más clara del proceso que ha ocurrido sobre la descentralización en Colombia". (pág.23). De acuerdo con este informe, la primera etapa de la descentralización se dio en el período 1986-1993, con la delimitación y traslado de funciones específicas tanto a los municipios como a la Nación (salud, vías, saneamiento básico, agua potable, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria). La segunda etapa se inició con la Constitución Política de Colombia (1991). "A partir de la Constitución Política de 1991, se faculta la elección popular de gobernadores, se fortalece una vez más el espacio de participación por parte de la sociedad y se avanza en el proceso descentralizador". (pág.22). "De otra parte y recordando a Plazas, es importante resaltar dentro de la concepción descentralista de la Constitución Política de 1991, que existen grados de autonomía que se reconocen como derecho de las entidades territoriales": Gobernarse, ejercer competencias, administrar recursos y establecer tributos, autonomía financiera y protección, limitaciones y lineamientos constitucionales a la administración autónoma de los recursos. (págs.25 y 26).

Así, en Colombia el concepto de descentralización y autonomía fiscal se caracteriza por ser polisémico, ya que plantea varios significados; al poseer dicha característica implica un problema de autonomía relativa, que como se ha mencionado es vulnerada por las decisiones políticas del centro. Finalmente se podría mencionar que en Colombia, existe un proceso de "descentralización centralista". (Rojas,2015,Pág.27).

Ingresos de las Entidades Territoriales – "Los ingresos, tanto municipales como departamentales provienen de los recursos propios, las transferencias y las regalías"... "...los ingresos propios y corrientes son aquellos que ingresan en forma regular al tesoro público y de acuerdo con su origen se clasifican en tributarios y no tributarios".(págs.27 y 28).

Dichos impuestos se clasifican en directos e indirectos. Los impuestos directos están ligados a la propiedad y se aplica directamente a las personas que tienen los ingresos, ejemplo de ellos son el impuesto predial, el impuesto a la renta, entre otros; por su parte los impuestos indirectos son aquellos ligados al consumo, por ejemplo el IVA, el impuesto a los licores, el impuesto de aduanas, entre otros. (Rojas,2015,Pág.28).

Tal como lo expone el autor, cuando se habla de autonomía financiera sobre el gasto, debe entenderse que es una autonomía relativa y no discrecional, teniendo en cuenta que depende en primer lugar de "...la consecución y permanencia de un contexto macroeconómico armónico en términos que ordene la Constitución y la ley. Y segundo, porque el legislador puede intervenir en ella, por una razón objetiva

y suficiente - Sentencia C-1112/2001". (pág.29). Al respecto y de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, las transferencias tienen objetivos concretos: * Corregir desequilibrios fiscales verticales, * Provisión de servicios que generan externalidades positivas (expansión de servicios sociales), * Corregir desequilibrios horizontales (igualdad a jurisdicciones), y, * Garantizar el estándar mínimo de servicios. (págs.31 y 32).

El capítulo III, denominado: *Expectativas de una nueva Ley*, desarrollaría concretamente la temática planteada de este trabajo de investigación. No obstante, se aprecia que es bastante corto, teniendo en cuenta la importancia de la temática tratada, para alcanzar los objetivos que se propone la investigación. Sin más, a continuación, se relaciona lo expuesto por el autor en este aparte. Corresponde a la Ley 1454 de 2011 - Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones – "...con la LOOT se amplía el ambiente de posibilidades de organización entre territorios con figuras asociativas para todos los niveles" ... "se busca mejorar la capacidad de gestión de las entidades, evitar la duplicidad de tareas y esfuerzos, generar economías de escala, y racionalizar en el gasto dentro de la lógica del buen gobierno"... " ...propósitos de fortalecimiento en términos de cooperación". Las relaciones entre las entidades territoriales, deben considerar los principios de: * **Coordinación** (Trabajo armónico para el cumplimiento de los proyectos), * **Concurrencia** (Participación en los objetivos del Estado), y, * **Subsidiariedad** (Instancias superiores actúan como subsidiarios, ante la incapacidad de gestión de las autoridades). (pág.35). No obstante, el autor hace la siguiente observación:

...Sin embargo se expresan múltiples imprecisiones, una de estas fue la ambigüedad en la Constitución del 91 de no presentar un modelo territorial claramente definido; en este sentido se expone una falta de consenso en torno al concepto y alcances del Ordenamiento Territorial, pues no existe claridad sobre qué se entiende, qué implicaciones posee y cuál es el modelo deseado para la organización territorial. (Rojas,2015,Pág.37).

El capítulo IV, trata el caso concreto del departamento del Huila, considerando los municipios de Neiva, Aipe y Palermo. Al respecto el autor explica que se ha escogido el departamento del Huila, por la posición geográfica estratégica y el dinamismo de su economía (agricultura, ganadería, minería): "...la subregión está llamada a ser la estrella vial y comercial del sur Colombiano, por ello es trascendental que la subregión garantice el desarrollo de procesos asociativos ..." (págs.38-40). **Hallazgos** - * La Ley 1454 de 2011, no define de manera concreta canales de acción para lograr los objetivos planteados; * No es clara la "armonización" entre la teoría y la práctica, las políticas de asociación no existen. "...a pesar de que dicha ley abre la posibilidad de crear comisiones regionales de ordenamiento territorial con las distintas entidades territoriales, no se ha tenido un avance claro en la materia.". (pág.41). De acuerdo con las observaciones; * Ninguna de las entidades presenta planes concretos de asociatividad; * Falta de voluntad política y desconfianza, "Ello demuestra que no basta con la promulgación de leyes que definan figuras de asociatividad, ya que materializarlas requiere el compromiso, el apoyo y la colaboración en entre actores con intereses, posiciones y prioridades disímiles".(pág.43); * No están conformados los grupos asociativos; * Tampoco se dispone de cofinanciación para desarrollar las iniciativas; * Ausencia de planeación estratégica regional. A partir

de estos hallazgos, el autor comenta: “Esto lleva a preguntarse, ¿es suficiente la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales?”.(pág.43).

Finalmente, el capítulo V, presenta las conclusiones de la investigación. - *Resultados de un proceso*. En este capítulo, el autor ofrece un balance sobre el desarrollo de la descentralización en Colombia, teniendo en cuenta la evolución de esta investigación, teniendo en cuenta el propósito de la Ley 1454 de 2011. Considerando el informe del DPN (2002), el país ha avanzado en algunos aspectos: Organización de estructuras administrativas menos burocráticas, clarificación de competencias, mejoramiento en ejercicios de planificación, desarrollo de procesos participativos y definición de estrategias de coordinación y avance en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos. Sin embargo, comenta el autor “...a pesar que las entidades territoriales gozan de mayores transferencias, éstas se caracterizan por ser específicas...” ... “...de esta forma dicha autonomía es relativa en términos, no solo políticos, sino tributarios y presupuestales”... “...se evidencia un “retroceso” en términos de autonomía fiscal” (pág.45). “...aunque con la expedición de la LOOT se buscaba entre otras, afianzar el ordenamiento territorial ...dicha norma no materializó los principales propósitos ...con respecto a la distribución de las competencias entre los distintos niveles, la ley se vio marginada, pues desvió su propósito hacia la distribución de funciones en materia de ordenamiento físico del territorio”... “...no existen los suficientes parámetros para el sustento real de la descentralización, “tan sólo se conserva en aquel documento representativo”, como bien lo expresa Mórtigo (2011)”. (pág.46). “...se analizó que en términos reales la autonomía fiscal territorial no es visible en el ámbito administrativo, perjudicando la política de descentralización”.(pág.48).

En conclusión, uno de los principales problemas del modelo descentralizador del país, es el carácter polisémico que contiene el concepto. Así mismo, la normatividad vulnera de manera clara la autonomía de las entidades territoriales, pues no se cuenta con parámetros puntuales. (Rojas,2015,Pág.48).

Finalmente, el autor incluye algunos anexos manifestando la importancia de definir: **a)** Relaciones de poder respecto de la descentralización; **b)** Mapa que muestra la estructura presupuestal; **c)** Tablas 1, 2, 3 y 4 en las que relaciona las características de los Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios Indígenas; **d)** Gráfica en la que relaciona el Sistema General Participaciones, respecto de los recursos transferidos desde la Nación; **e)** Tabla: Ventajas y desventajas del modelo Descentralizador; **f)** Tabla: Caracterización del diseño de la descentralización; **g)** Tabla: Evolución Finanzas Entidades Territoriales; y otros detalles sobre la región seleccionada del Huila.(págs.54-77). Vale la pena anotar en este punto, que no se entiende porqué dejó el desarrollo de estos temas como anexos.

Comentario: El trabajo de investigación reseñado es claro y organizado. Sin embargo, no se sustenta de manera suficiente la hipótesis planteada: “¿Es suficiente la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales?” (Pág.43). Hubiera sido significativamente soportada con los temas que expone en los anexos presentados, que

hacen referencia a temas como: El concepto “relaciones de poder”. Esto, teniendo en cuenta que no son situaciones aisladas, e inciden en la discrecionalidad de los procesos de asociación territorial, porque permiten, o no, generar vínculos y relaciones políticas entre el gobierno regional y la comunidad. Esto podría haber alimentado la exposición dado que no es un secreto, que las relaciones de poder en muchas oportunidades imponen influencias despóticas, que no permiten alcanzar los objetivos de asociación para lograr los fines perseguidos por los esquemas asociativos territoriales. Máxime, cuando el mismo autor lo expresa así en el anexo: “...los procesos de descentralización, tienen tropiezos en la medida en la que existen conflictos de intereses, desconexión y falta de apoyo en la ejecución y diseño de planes locales”.(pág.54). Además, la ampliación que realiza en el anexo denominado: *Sistema general de participaciones*, también es significativa para la problemática tratada y debió ser incluida en el contexto, teniendo en cuenta que son los recursos que reciben las entidades territoriales para ser canalizados en la financiación de servicios. Como Rojas claramente lo expresa en el mismo: “...asigna un mayor grado de autonomía a los distritos y municipios, ya que tiene la competencia integral de la cobertura”. (pág.59). “De esta manera, se refleja un desarrollo en términos de descentralización de competencias y distribución de funciones, más claramente en sectores como el de salud y educación, en donde las entidades territoriales se rigen bajo el principio de autonomía”. (pág.60).

Conclusión: A partir de lo expresado tanto en la síntesis del contenido, como en los comentarios, este trabajo de investigación ofrece a groso modo, información clara y sintética sobre las inconsistencias, que se presentan en la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, concretamente a partir del resultado de las entrevistas (estudio de caso), realizado en la subregión norte del departamento del Huila. En términos generales, puede entenderse que LOOT, ofrece claramente (desde el punto de vista normativo) los objetivos para que se cumpla el incremento de la capacidad de la descentralización administrativa territorial; considerando la autonomía relativa en términos políticos, administrativos y fiscales. Es decir, que la asignación de competencias es clara. No obstante, es evidente que las herramientas establecidas (o no establecidas, en muchos casos) para gestionar los recursos y los procesos, requieren mayor atención y voluntad política, con el fin de hacer realidad el fortalecimiento y desarrollo de las regiones, que conduzca al logro de territorios más competitivos, fiscalmente sostenibles y armónicos.

«Fin de la reseña»