

APUESTAS POR LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA MIRADA DESDE Y PARA LAS REGIONES

En general, en América Latina, la centralización puede entenderse como un mecanismo político usado para fortalecer la construcción de un Estado-Nación, que debe asumir el rol de proveedor de servicios y recursos ante las necesidades de las poblaciones, incluyendo la gestión de proyectos e inversiones; no obstante, falló en combatir las desigualdades sociales, que en ciertos países es muy grande, lo cual evidencia la pérdida de eficiencia y legitimidad de la gestión estatal y la incapacidad de las instituciones gubernamentales de actuar en todo el territorio nacional.

En cuanto al caso colombiano, el Estado se ha configurado de forma constante en torno a una lógica centralista, la cual ha estado marcada por la construcción de un modelo de arriba hacia abajo, donde poco o nada cuentan las dinámicas e intereses territoriales (Estupiñán, 2011). La historia republicana ha estado marcada por la búsqueda permanente de la reconciliación entre el Estado y el territorio, entre la autonomía regional y el Estado unitario (Soto, 2003). El desarrollo del país, a pesar de estar anclado a la modernización de lo urbano se ha pensado desde el centro, de Bogotá hacia las regiones, de las capitales hacia los municipios y desde estos hacia sus zonas rurales.

De esta forma, vale la pena preguntarse, ¿por qué es importante hablar de descentralización? En primer lugar, hay que tener en cuenta que este proceso es un reflejo mismo de una sociedad democrática. En un sentido amplio, el objetivo de un sistema democrático es llevar la mayor cantidad de bienestar posible a todos los ciudadanos de un territorio determinado. Colombia, al ser un país diverso y multicultural, presenta profundas diferencias en las necesidades que poseen sus regiones. Así, es propio afirmar que en pro de alcanzar competitividad, crecimiento económico y cierre de brechas sociales, una región debe tener un desarrollo de infraestructura, medidas por los equipamientos básicos de salud, educación, producción, servicios públicos y la infraestructura para la conectividad, y un desarrollo institucional basado en capacidades de los entes territoriales.

Entonces, habiendo aclarado la importancia del proceso de descentralización, es necesario analizar el avance de las acciones para la construcción de este tipo de modelo político - administrativo. El siglo XIX se caracterizó por las constantes luchas

y discusiones políticas frente a la naturaleza del Ordenamiento Territorial Nacional, estando las constituciones políticas 1830, 1832 y 1843 claramente abocadas a un modelo centralista del Estado, que posteriormente sería cuestionado por el giro en la constitución política de 1853 y en la de 1858, ambas de corriente federalista, siendo el hito más álgido de esta doctrina política, la Constitución de 1863 que crea los Estados Unidos de Colombia. Para 1886 la historia se revierte y se define a Colombia como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente.

Luego, es hasta la Constitución Política de 1991, que el país da el siguiente gran paso hacia un modelo de república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales: Sin perderse el concepto de Estado unitario y central establece por medio del Título XI "De la organización territorial" disposiciones como las enmarcadas en el artículo 287 otorgando a las entidades territoriales "el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales", artículo 288 estableciendo que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se encargará de distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales, el artículo 298 que brinda autonomía a las entidades territoriales para administrar sus asuntos propios y la planificación del desarrollo económico, de acuerdo con la Constitución y especialmente los artículos 306 y 307, indicando el primero que "dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio".

A esta nueva constitución política la siguió la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como hoja de navegación para el ordenamiento territorial nacional entre los gobiernos de turno, sin perder el norte y sentido del proceso de descentralización. Muestra de un panorama que comienza a dibujar el camino correcto que debería entenderse por descentralización; es decir, que con esta ley se plantea la necesidad de una autonomía administrativa y, en cierta forma, financiera, no debe implicar una separación absoluta o desconcentración del poder político con el Gobierno Nacional, más bien abre la oportunidad para que cada territorio subregional pueda trabajar de forma articulada con este. Esto significa que las regiones deben estar en la capacidad de llevar a cabo procesos de planeación

territorial por sí mismas, de identificar sus particularidades y llevar a cabo programas y proyectos que posibiliten y se materialicen en el desarrollo de sus territorios.

A pesar de que estos avances son significativos, aún queda un largo camino por recorrer para lograr una descentralización sólida. Los diagnósticos acerca del estado de la descentralización en Colombia evidencia profundas asimetrías y desequilibrios horizontales severos del modelo de transferencias intergubernamentales (DNP, 2018). A pesar de los principios rectores promulgados en la Constitución de 1991 y los esfuerzos posteriores de profundización de la descentralización, el balance actual revela la creciente centralización de los ingresos en el Gobierno Nacional y una baja autonomía con gastos crecientes en los ámbitos subnacionales, a tal punto que hoy el país presenta una de las mayores tasas de descentralización del gasto en América Latina (Bonet, Pérez y Ricciulli, 2018) y uno de los coeficientes más altos en la centralización de los ingresos.

La región Pacífico de Colombia se presenta como un claro ejemplo de las grandes diferencias que existen en diferentes ámbitos respecto al interior del país, lo que hace plantea, de nuevo, la necesidad de implementar una gestión integral del territorio que posibilite una aplicación de políticas públicas territoriales, que disminuyan las disparidades y potencien un desarrollo endógeno regional.

Tabla 1: Entornos de desarrollo disímiles y dispersos de la región Pacífico.

Colombia			Región Pacífico		
Tipología Municipal	Núm. Mcipios	(%)	Núm. Mcipios	Nivel de Desarrollo	(%)
Grupo A	5	0,5	1	Robusto	2,8
Grupo B	63	5,7	4		
Grupo C	158	14,4	16	Intermedio	52,2
Grupo D	261	23,7	31		
Grupo E	293	26,6	46		
Grupo F	209	19,0	45	Incipiente	44,9

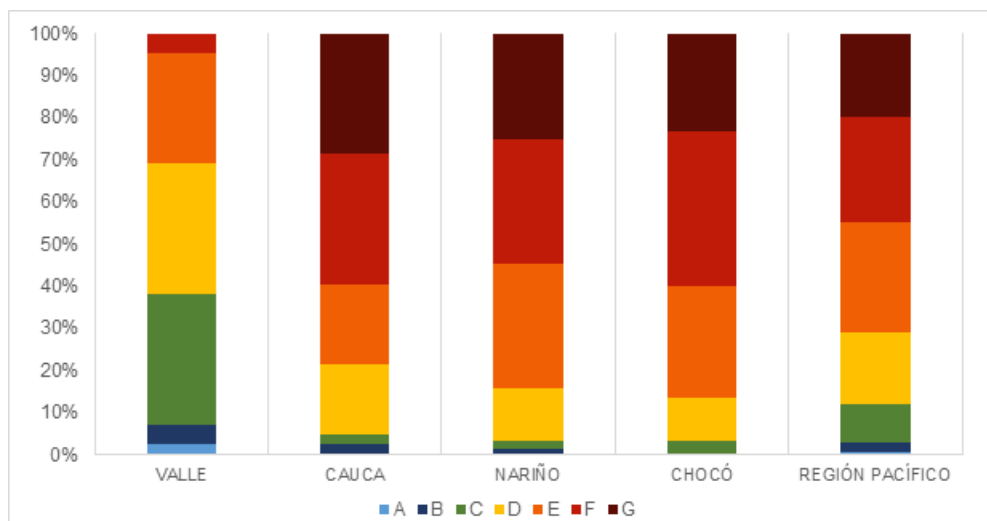
Grupo G	111	10,1	35	
Total	1100	100	178	100

Fuente: Adaptado de DNP, 2018.

De los 178 municipios que existen en la región Pacífico, unos 67 tienen un IPM superior al 35%, y por lo menos 43 de estos muestran un NBI mayor al 35%. Según la clasificación del DNP (2014), 107 de los municipios de la región pueden categorizarse como predominantemente rurales, y la pobreza rural es tal que, para el 2018, el Cauca tuvo un 39% de IPM en sus centros poblados y rurales dispersos; para el Chocó fue de 59,60%; en Nariño del 43,61%; y en el Valle fue del 22,30%; lo que supondría un valor del 43,33% para la región, mayor al 38,7% nacional.

Según la medición realizada por el DNP en el 2017 (2017a), en la región Pacífico (ver tabla a continuación), el 45% de sus municipios se encuentra en un estado de desarrollo temprano, que en el nivel departamental asciende al 60% de los municipios de los departamentos de Chocó y del Cauca y al 55% de Nariño, siendo este el escenario generalizado para los municipios asentados en la zona litoral de los departamentos. Asimismo, aun cuando una amplia proporción de municipios se sitúa en un estado de desarrollo intermedio (52% del total regional), a excepción de los municipios del Valle del Cauca, que se incorporan en las subcategorías C y D, el 49% de estos (26% del total regional) se sitúa en la subcategoría E, tendiente a situarse en un entorno temprano de desarrollo. En la región Pacífico, solo 5 municipios se considera que poseen un entorno robusto de desarrollo, que corresponde al 3% del total de municipios de la región.

Gráfico 1: Distribución (%) de municipios de la región según Tipología de Entorno de Desarrollo, 2017.

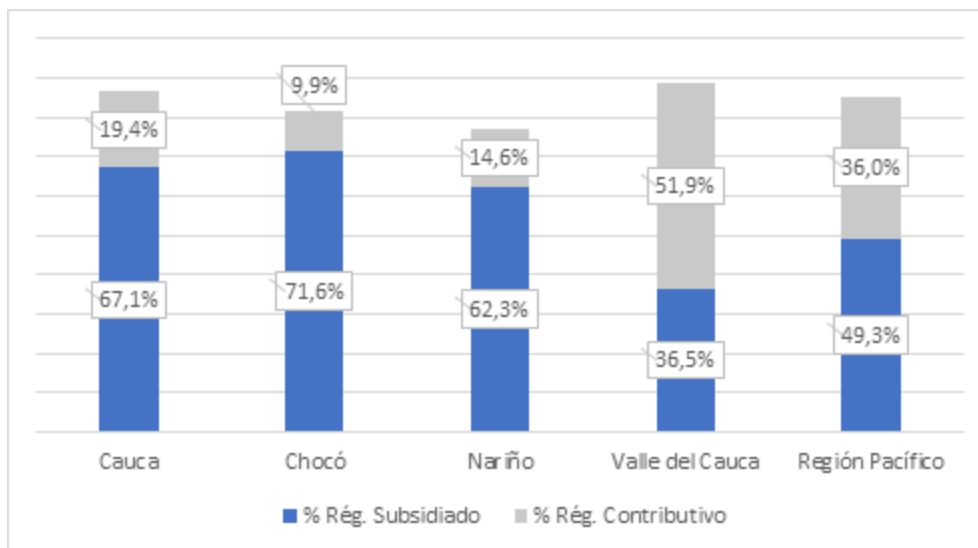


Tipologías A, B: Desarrollo Robusto; Tipologías C, D, E: Desarrollo Intermedio; Tipologías F, G: Desarrollo Incipiente. **Fuente:** RAP Pacífico (2020), con base en DNP (2017a).

Siguiendo esta lógica, es posible agregar también que, por ejemplo, al 2018, ninguno de los cuatro departamentos de la región Pacífico supera la tasa de alfabetización nacional; tiene una brecha por superar de al menos 8 puntos porcentuales en materia de aseguramiento al SGSSS (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019), existe un desempleo mayor al 10% (antes de la pandemia generada por el COVID-19), donde, del total de ocupados, el 38,9% manifiesta sentirse subempleado y un 33,4% indica no sentirse satisfecho con sus niveles de ingresos, siendo estos indicadores, reflejo de la informalidad y lógica de subsistencia que existe en la región.

La cobertura de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud en la región con datos del 2019 es del 86,56%, que al compararla con el aseguramiento del país del 94,64%, tiene una brecha por superar de al menos 8 puntos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019). Además, el 49,3% pertenece al régimen subsidiado mientras que el 36% pertenece al régimen contributivo, el 1,5% a regímenes especiales o de excepción y el 1,3% es población pobre no asegurada; en términos departamentales, se puede apreciar cómo, mientras el Valle del Cauca tiene la mayor parte de su población en el régimen contributivo, este, tiende a ser inferior al 20% en los tres departamentos restantes.

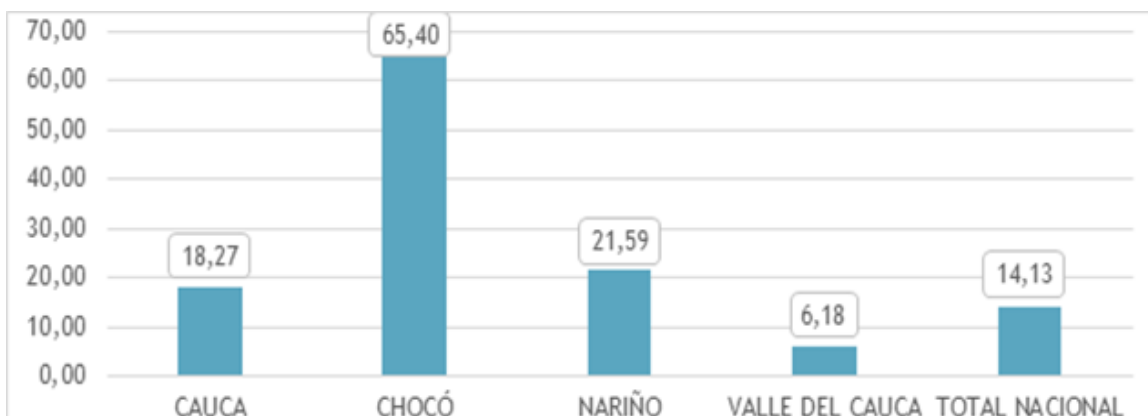
Gráfico 2: Afiliación al SGSSS en la región Pacífico.



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, 2019.

Otro dato a resaltar es, que la región Pacífico se ubica como la zona de mayor cantidad de cultivos de coca en el país, representando un 38% del total de área sembrada en 2017. Los departamentos históricamente más afectados son Cauca y Nariño, sin embargo, Chocó y Valle del Cauca han venido aumentando su nivel de producción, siendo este último el de mayor crecimiento (68%) (UNODC, 2019). Las problemáticas enunciadas anteriormente han generado que en la mayor parte de la región las necesidades básicas insatisfechas sean más altas que el promedio nacional, destacando, si se realiza la comparación entre la subregión andina y litoral, que esta última supera por más del doble la situación regional, e incluso la situación de la zona andina al retirar del cálculo las ciudades capitales.

Gráfico 3: índice de necesidades básicas insatisfechas, 2018.



Fuente: CNPV-DANE, 2018.

Ahora bien, en relación con el Índice de Pobreza Multidimensional, Chocó es el departamento de la región Pacífico con mayor proporción de población en dicha situación, tanto en sus áreas cabeceras (29,9) como en sus centros poblados y área rural dispersa (59,6%), lo que significa que este grupo poblacional en el resto del territorio chocono duplica la población que se encuentra en la misma situación en sus cabeceras (brecha de 29,7 puntos porcentuales); en el otro extremo, se encuentra el Valle del Cauca, que dentro de la región presenta la menor incidencia de pobreza multidimensional tanto en las cabeceras como el resto rural. Así mismo, en el comparativo entre las subzonas de la región, se percibe que la franja Litoral dobla la Pobreza Multidimensional regional y la de la zona Andina, incluso si no se consideran las ciudades capitales.

La información anterior vislumbra por tanto la necesidad de pensar en alternativas que resuelvan los problemas asociados a lo que respecta a la descentralización que desde siempre ha gobernado el país. En la línea planteada por Hernández y Barreto (2018) y algunas contribuciones de Arroyo y Benedetti (2019), en Colombia, dicho modelo de descentralización no parece diseñado de manera adecuada para promover el crecimiento económico sostenido de las regiones a largo plazo. Esto lleva a pensar que en muchos casos, entre los que sobresale la región Pacífico, la ausencia de un impulso sostenido de este crecimiento trajo como consecuencia mayores desequilibrios y una enorme dispersión en los niveles de cobertura en la provisión de los bienes sociales (educación y salud), reforzando así la desigualdad y profundizando la desarticulación de muchas subregiones con los circuitos de mercado del orden regional, nacional e internacional, tal y como es el caso del Andén o Litoral Pacífico frente al Pacífico Andino.

Una posible alternativa a lo mencionado puede recaer sobre el concepto de Estado regional, que representa una forma de Estado intermedia entre las premisas federales y las del Estado unitario, que busca compatibilizar la idea de unidad y descentralización o autonomía. Este tipo de Estado, habitualmente, posee divisiones territoriales denominadas regiones. Existen distintas denominaciones similares, como Estado unitario con autogobierno o, para el caso de España, Estado autonómico (por organizarse en comunidades autónomas).

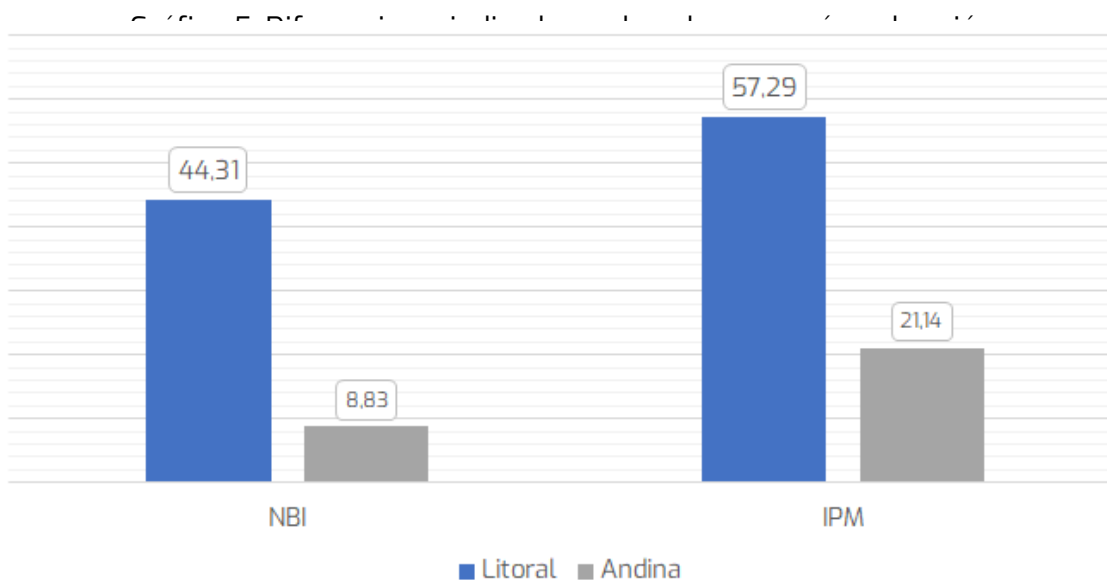
El concepto regional ha estado siempre presente en el imaginario de las estructuras estatales, puesto que parte de una realidad social, histórica, cultural y geográfica que

determinan el reconocimiento de una comunidad como tal y que genera la demanda de autonomía, en la consecución de un gobierno propio, capaz de representar sus intereses. Así las cosas, es necesaria una aplicación del modelo regional en Colombia, por ser ésta misma una nación eminentemente regional. Se requiere de un reordenamiento integral del Estado, que no necesariamente altere la Constitución.

En este orden de ideas, la descentralización y el proceso de regionalización se torna en un medio más que un fin, a partir del cual es posible asegurar procesos de planificación y diseño de políticas públicas para impactar la calidad de vida de las personas. Además, permite la autonomía de los territorios y sus gobernantes como concedores directos de la población, sus problemáticas y las posibles soluciones para transformar su realidad en un trabajo en conjunto con el gobierno central, pero sin lógicas de dependencia. Esto contribuye de manera directa en la implementación de enfoques diferenciales y de innovación pública a partir de políticas públicas locales, pensadas desde el territorio y para el territorio que promuevan el fortalecimiento en cobertura de infraestructura, salud, educación, entre otros.

Por tanto, es importante tener en cuenta que, cualquier propuesta que signifique un proceso de descentralización que busque mejorar los niveles de desarrollo territorial en las distintas regiones del país, debe evitar que se convierta o repercuta en un modelo que replique dicha relación dual centro-periferia en las mismas regiones; acentuando aún más las brechas existentes al interior de las mismas regiones. En la región Pacífico, por ejemplo, se evidencian notables diferencias entre las distintas subregiones que la conforman (biofísicas, administrativas, geográficas, económicas, etc.)

Por ejemplo, la subregión Andina tiene la mayor concentración productiva y económica de la región, está caracterizada por su manufactura, un fuerte sector empresarial y tiene desarrollada una agroindustria; la subregión del Litoral Pacífico, por su parte, tiene una baja generación de valor agregado y se caracteriza por servicios como la agricultura, la minería y el comercio minorista. En materia social, han persistido diferencias considerables entre ambas subregiones, un ejemplo se puede apreciar en la siguiente gráfica.



Fuente: Cálculos propios, con base DANE, 2018.

Las áreas cabeceras del Pacífico andino presentan una incidencia de pobreza multidimensional considerablemente más baja que la que se evidencia en la zona del litoral Pacífico: para el primer caso, el 42,5% de las cabeceras municipales tienen una incidencia inferior al 20%, mientras que el 36,4% de las cabeceras municipales del Litoral Pacífico cuentan con más del 60% de su población en dicha condición. En el resto rural también se presenta esta diferencia entre Pacífico andino y litoral, con una diferenciación también entre el resto rural vallecaucano andino y el de Cauca y Nariño.

Es importante resaltar cómo para el 2018, en datos segregados por municipios, en los 50 municipios del Litoral Pacífico el 84% de su población pertenece al régimen subsidiado, un 14% al régimen contributivo y un 2% a regímenes especiales, estando más cerca de una proporción 50-50 entre regímenes la zona andina, pero presentando una inclinación considerable al régimen subsidiado si se excluyen las capitales como Cali, Pasto y Popayán de este cálculo.

Tabla 2: Afiliación al SSS-Salud por tipo de régimen según subregión.

<i><u>2018</u></i>	% Cont	% Subs
Litoral	14,1%	83,6%
Andina	47,1%	51,2%
Andina sin Capitales	32,2%	66,4%

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, 2019.

Ahora, a partir de estimaciones procedentes de información registrada en **TerriData**, es posible verificar que las desigualdades en las condiciones de vida de la región Pacífico requieren aproximaciones diferenciales al territorio dependiendo de la magnitud de las brechas y de su capacidad institucional. Por ejemplo, el Valle del Cauca tiene un indicador de cobertura en alcantarillado del 96,4%, cifra similar a Canadá, mientras que Chocó tiene el 29,6%, evidenciando un comportamiento similar a El Salvador, lo que también se complementa con el dato de cobertura en agua potable que registra un 38,1% para Chocó, cifra muy similar al caso de Haití, mientras que el Valle del Cauca tiene 98,7%, que se asemeja más al caso de Noruega.

En síntesis, lo que este balance de la región Pacífico demuestra es un rezago en cuanto a los niveles de bienestar de su población si se lo compara con el total nacional. Por lo tanto, es evidente que el centralismo no ha suplido las necesidades de este territorio. De esta forma se propone solventar estas limitaciones con la implementación de modelos administrativos y políticos más descentralizados. No obstante, es menester aclarar, que dicha reestructuración no debe implicar, per sé, una mejora en materia económica o una solución automática a las brechas de la región, sino, la oportunidad de darle una voz -mediante ejercicios de gestión, administración y planeación con gobernanza- a los habitantes que viven el territorio y conocen sus propias realidades; esto, en materia económica, social, cultural, política, ambiental, etc.

En este orden de ideas, en el marco del ciclo de webinar que la RAP Pacífico está realizando sobre distintos temas de interés para la región, en el próximo espacio de diálogo de expertos, se discutirá sobre la importancia de generar de desarrollo desde y para las regiones a través de un modelo político - administrativo descentralizado; entendiendo la descentralización más que un fin, como un medio para incluir la diversidad de cosmovisiones de desarrollo en los ejercicios de formulación de política pública. Así, se busca que la conversación gire en torno a las alternativas y soluciones que los expertos puedan aportar para responder, teniendo en cuenta los avances y dificultades que ha enfrentado el proceso de descentralización, ¿cuál considera sería el mejor modelo posible para administrar y gobernar en las regiones del país, permitiendo así solventar los retos del centralismo y la relación dual centro-periferia?

Referencias

Arroyo, J. S. y Benedetti, A. J. (2019). Descentralización Asimétrica y Regionalización en Colombia: Una Apuesta por la Planificación del Desarrollo Territorial Bajo la Dinámica de Asociatividad Territorial. *Revista de Administración Pública del GLAP – RAP-GLAP– 3(4)*: 21-35. Disponible en: <https://lagpa.iias-iisa.org/REVISTA%20RAP-GLAP-V3N4-2019.pdf>

Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?. *Revista De Economía Del Rosario*, 21(2), 247-307. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2018. Censo Nacional de Población y Vivienda, Datos de Pobreza Monetaria y Multidimensional. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2014 Misión para la transformación del campo. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>

Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2018. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>

Estupiñán A., L. (2011). Historia de la “Constante Estructural Centralista” de la Constitución Territorial Colombiana, vista desde el nivel intermedio de gobierno. Diálogos De Saberes, (34), 129 - 162. Recuperado a partir de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1993>

Herramienta de visualización de datos del DNP - TerriData, visto a septiembre de 2020. Dimensión de salud, escala municipal. Tomado de:

<https://terridata.dnp.gov.co/#/comparaciones>

Soto, David (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía . Revista Opera, 3(3),133-152.[fecha de Consulta 10 de Noviembre de 2020]. ISSN: 1657-8651. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=675/67530307>