

Imprimir

La crisis del sistema político de Colombia es evidente. La Constituyente de 1991 quiso que la crisis del régimen se resolviera por la vía democrática: mayor descentralización pues el sistema centralista ideado por la Constitución de 1886 había hecho aguas con deslegitimación de las instituciones, centralización del ingreso y del gasto público, desarrollo de cientos de movimientos y paros regionales reclamando por el nombramiento de los maestros para las escuelas y colegios y de médicos para los hospitales y reclamando y/o reivindicando mejoras en la prestación y cobertura de los servicios públicos. En una investigación realizada a comienzos de los años ochenta se llegaba a la conclusión que el régimen político colombiano estaba colapsando por su centralismo, clientelismo y falta de democracia. Recordemos que los gobernadores eran designados a dedo por el presidente de la República, así como el alcalde de la ciudad de Bogotá y los alcaldes eran designados a dedo por los gobernadores.[1]

Se gobernaba al ritmo de los paros cívicos había dicho Alfonso López Michelsen, siendo presidente de la República en 1975 y por ello había propuesto una Asamblea Constitucional con el expreso mandato de reformar el sistema político administrativo de departamentos y municipios. Fue lo que se denominó “La Pequeña Constituyente” puesto que López de manera tramposa buscaba dejar fuera a la oposición y por ello proponía la elección de dos constituyentes por departamento para garantizar el carácter bipartidista de la Asamblea Constitucional razón por la cual se le llamó peyorativamente “pequeña constituyente”, pues, lo era en su composición, pero también en su temario reducido a la reforma territorial y a la reforma de la rama judicial del poder público. El proyecto naufragó en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que encontró vicios en el procedimiento para su aprobación en el Congreso de la República.

Fue precisamente por las hondas raíces de la problemática y por el descontento generalizado con el ordenamiento territorial, por lo que la administración del presidente Belisario Betancur (1982-1986), decidió emprender de fondo una reforma que devolviera recursos a las regiones, autonomía en sus funciones y atribuciones y soberanía para elegir a sus gobernantes. Este fue el contenido del Acto Legislativo No 1 de 1986 aprobado por el Congreso y puesto en marcha en el año de 1988 con la elección popular de alcaldes y

El debate sobre el reparto de los ingresos corrientes entre la Nación, los departamentos y municipios

complementado con las leyes 14 de 1983 que reorganizó las finanzas municipales y con las leyes 11 y 12 de 1986 que puso en marcha la descentralización en materia administrativa y financiera.

Mayor autonomía para la fijación y el recaudo de los tributos municipales (predial, vehículos, avisos y tableros, instituciones financieras e industria y comercio), pero al mismo tiempo, el reconocimiento de que era necesario devolver, en muchos casos, tributos desde las arcas centrales de la nación a municipios y departamentos. Fue lo que se hizo mediante la ley 12 de 1986 que entregó una parte creciente de los recursos del impuesto a las ventas (IVA) y el llamado hasta entonces situado fiscal con destino a la educación y a la salud. Llegó luego la elección popular de alcaldes en marzo de 1988 y con ello un nuevo oxígeno tanto a la política como a la democracia local. En las primeras elecciones municipales celebradas el 13 de marzo de 1988 resultaron elegidos 101 alcaldes Cívicos, 25 alcaldes elegidos por coaliciones electorales amplias, 16 elegidos por la Unión Patriótica, el Nuevo Liberalismo eligió 8 alcaldes mientras que los liberales eligieron 446 y los conservadores 413. Lo novedosos de todo el experimento fue el inicio de una apertura política que dejó en manos de nuevas expresiones políticas cientos de alcaldías en el país.[2] El experimento político de entregar la soberanía secuestrada por el bipartidismo a los ciudadanos funcionó a pesar de los asesinatos y la persecución desatada desde el establecimiento más tradicional contra la Unión Patriótica. El genocidio desatado contra este movimiento con la directa participación de sectores de las Fuerzas Armadas Gubernamentales trató de detener el avance y la pluralización política de la vida local. Fue un intento, pero no lo logró, porque desde entonces el fenómeno político ha sido la revitalización de la democracia local y la pluralización de la vida política. La oposición dejó de asociarse con el demonio, pues hasta curules se lanzaron a conquistar alcaldías y gobernaciones para disputar alcaldías y gobernaciones al bipartidismo compulsivo que nos gobernaba de manera excluyente y corrupta.

La Constituyente de 1991 profundizó la descentralización al extender la soberanía popular a la elección de los gobernadores, al dar mayor autonomía y atribuciones a los municipios y departamentos, pero sobre todo a los primeros, puesto que los departamentos quedaron en el limbo -y siguen allí- con autonomía política, pero sin recursos. Es la tragedia, pues los

El debate sobre el reparto de los ingresos corrientes entre la Nación, los departamentos y municipios

departamentos no constituyen una verdadera entidad territorial intermedia que pueda significar apalancamiento del desarrollo, generación de alianzas territoriales y poblacionales, desarrollo regional endógeno y hacia el país y el exterior. La precariedad financiera de los departamentos les impide en realidad cumplir con este papel vital que en otros países cumplen las regiones.

La Constituyente puso en marcha una nueva estructura territorial descentralizada y tomó como eje el municipio dejando la definición de la entidad intermedia en manos del Congreso de la República que debería legislar sobre ella mediante la expedición de una Ley de orgánica de ordenamiento territorial, LOOT. En un acto de ingenuidad política dejó en manos del Congreso esa definición. En el año 2011 se expidió la ley 1454 que como lo advertimos en su momento era en buena medida un canto a la bandera puesto que apenas si permitió la organización de las regiones de planificación, pero sin recursos y sin dientes, por ello poco o nada ha significado para cambiar el centralismo que sigue predominando en nuestra estructura político administrativa.

Pero los enemigos de la descentralización tomaron un nuevo aire después de la Constituyente. Primero, intentaron revertir la descentralización mediante el cuestionamiento a la madurez de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. Luego y de manera más eficaz bajo la directiva presidencial y de sus ministros de Hacienda respectivos -en el año 2001 fue el presidente Andrés Pastrana Arango y su ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, y posteriormente bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez y su ministro de Hacienda, Oscar Iván Zuluaga- quienes al frente del ejecutivo dirigieron una operación destinada a recortar las finanzas de municipios y departamentos con destino a la educación, la salud y el saneamiento básico. Las normas legales y constitucionales establecieron que los recursos deberían corresponder a tres fuentes: el situado fiscal que debería dedicarse a educación y salud (artículo 356 de la CN) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (artículo 357 de la CN) a lo cual se adicionó en 1996, el llamado Fondo Educativo de Compensación o situado fiscal ampliado. Estas participaciones fueron reglamentadas mediante la ley 60 de 1993 y posteriormente adicionadas con el acto legislativo 01 de 1995 que estableció un régimen de transición que permitió a municipios de distintas categorías

El debate sobre el reparto de los ingresos corrientes entre la Nación, los departamentos y municipios

destinar porcentajes diferentes de las transferencias para sufragar gastos de funcionamiento. Muchos de los críticos de la descentralización señalaron que el monto de las transferencias era insostenible porque en el año 2001 ya representaban cerca del 50% de los ingresos corrientes de la nación (24.5% el situado fiscal y 22% las participaciones municipales) y dieron a entender que, en esos ingresos corrientes, están todos los ingresos del Estado en su nivel central.

Sin embargo y como lo anotó en su momento el ex ministro Jaime Castro, esto no es cierto, puesto que se excluyen recursos muy importantes que no son considerados ingresos corrientes de la nación tales como: los recursos del crédito interno y externo; los valores recaudados por enajenación o venta de activos de la nación, es decir el valor de las privatizaciones; los rendimientos que generan las inversiones de la nación en el sistema financiero; las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado es decir los giros que hacen por ejemplo ECOPETROL y el Banco de la República que en el año de 2001 correspondían a 2.5 billones de pesos. Los cálculos de la Contraloría General de la Nación para estos años señalaban que las transferencias solo representaban el 20% del total de los ingresos de la Nación. [3] Estos recursos han sido adicionados con la exclusión de tributos como el 3 por mil durante algunos años o el impuesto al patrimonio dedicado exclusivamente a gastos militares. Estos recursos son muy importantes en las finanzas del gobierno central. En un estudio de la Contraloría General de la República que hizo una relación entre los Ingresos Corrientes de la Nación y todos los recursos de las transferencias se llega a la conclusión que ésta participación comenzó a descender desde el 42% en promedio para los últimos doce años hasta ubicarse, en el año 2005, solo en el 33% del total de los ingresos corrientes de la nación, es decir, que el Estado central se quedó con el 67% del total de los ingresos corrientes de la Nación para dicho año. Esta era la realidad al momento de la aprobación del acto legislativo 01 de 2001 que recortó las transferencias a departamentos y municipios. [4] Hoy la realidad no ha variado sustancialmente como veremos más adelante.

Las transferencias durante el período analizado reflejan un crecimiento aproximado, durante los doce años del estudio de la Contraloría General de la República, de un 63.2% en términos reales. Los mayores montos reales se entregaron a educación (53%), salud (23.5) y propósito

El debate sobre el reparto de los ingresos corrientes entre la Nación, los departamentos y municipios

general que además cubre libre inversión (16.4). Otros renglones con alguna significación son el Fondo Educativo de Compensación, FEC, con una participación del 3.7 y el Fondo de Pensiones Territoriales con 2.3%.

Con la crisis económica de 1999 el gobierno central decidió proponer y aprobar en contra de municipios y departamentos un Acto Legislativo de Vigencia Transitoria hasta el año 2008, recortando la participación de municipios y departamentos en los ingresos corrientes de la nación. El resultado fue, según la Contraloría General de la República que los municipios y departamentos dejaron de percibir 11 billones de pesos, a precios de 2005, durante los cuatro años (2002- 2005), a comparación de lo que hubiera sucedido de seguir con las reglas de la ley 60 de 1993. Sin embargo, concluye el estudio de la Contraloría General de la República que estamos citando- esta disminución no se tradujo en mejoramiento de las finanzas públicas, pues, aunque ello implicó una reducción de la presión sobre el gasto, el servicio de la deuda y el déficit fiscal se profundizaron. Si no se hubiesen recortado las transferencias el déficit fiscal habría llegado a un 7.1% del Producto Interno Bruto, PIB. Este déficit lejos de las proclamas del gobierno se sigue manteniendo en el 5.2% del PIB.

En términos concretos esos 11 billones de pesos se tradujeron en menor inversión en educación en 6.4 billones de pesos, en salud 2.5 billones de pesos y 1.97 billones para otras asignaciones como saneamiento básico, transferencias a los pueblos indígenas y al fondo de pensiones territoriales. En relación con la educación básica, el menor gasto que se generó por la reforma al sistema de transferencias hubiese alcanzado para que la cobertura del sector oficial pasara de 73.4% en 2003 a 90.6% en 2005. En materia de salud el recorte impidió que la cobertura se ampliara para el régimen subsidiado en 5 millones de afiliados plenos. En el primer año se hubiesen podido afiliar 1.4 millones de personas adicionales, alas que se garantizaría su financiamiento hasta 2005 con los mismos recursos.

Tal como lo demostró el estudio de la Contraloría General de la República el recorte se va ampliando en la medida en que van transcurriendo los años de vigencia del acto legislativo. El recorte para el 2006 representó 6.422 billones y representará según proyecciones de este mismo estudio 5.102 billones para 2007 y 5.422 billones para 2008 si se mantiene el acto

El debate sobre el reparto de los ingresos corrientes entre la Nación, los departamentos y municipios

legislativo, tal como fue aprobado en el año 2001. Como se observa lo que se fue recortando fue la inversión social del Estado. Los principales frentes que se debilitaron fueron los de la educación, la salud, el mejoramiento de acueductos y alcantarillados y de paso las inversiones en los resguardos y comunidades indígenas.

Esto quiere decir que educación, salud y saneamiento básico dejaron de recibir este dinero el cual como lo demostró dicho estudio se fue a cubrir el servicio a la deuda tanto interna como externa. Según los cálculos de la ponencia de reforma al Sistema General de Participaciones durante la vigencia de estos actos legislativos los departamentos y municipios han dejado de recibir durante los 22 años de estos recortes cerca de 400 billones de pesos a precios hoy. Así pues, el proyecto de Acto Legislativo 018 que ha sido aprobado en su sexto debate en el senado de la República lo que busca es retornar, aunque no plenamente a la vigencia de la Constitución de 1991.

Esta iniciativa de reforma constitucional fue principalmente de los gobernadores apoyados en las bancadas parlamentarias. Busca resolver el problema ocasionado por la recentralización de las finanzas públicas a que llevó el recorte de la participación en los ingresos corrientes de la Nación contenidos en los actos legislativos aprobados por el Congreso en los años 2001 y 2007. De acuerdo con el reciente informe de la Misión de Descentralización el nivel nacional recaba el 81% de los impuestos, los departamentos el 5% y los municipios el 14%. Entretanto la Nación gasta el 68%, los departamentos el 9% y los municipios el 23%. Datos correspondientes al año 2023. Hoy de acuerdo con los datos disponibles se ha vuelto a una realidad muy similar a la que se presentaba a comienzos de los años ochenta del Siglo XX en que los municipios recibían 5.3% y los departamentos el 9.7% de acuerdo con el informe Wiesner-Bird. La situación es muy similar después de las reformas constitucionales que hemos examinado antes.

Pero la recentralización presenta otro fenómeno y es la concentración de los ingresos y del Producto Interno bruto en cinco grandes subregiones. El centralismo concentra la inversión y la productividad -como lo señala el informe de la Misión de Descentralización- en Bogotá, Medellín-Antioquia, Cali-Valle del Cauca, Barranquilla-Atlántico y Bucaramanga-Santander.

El debate sobre el reparto de los ingresos corrientes entre la Nación, los departamentos y municipios

Estos concentran el 74% del PIB (sin actividades extractivas), el 83% de la actividad industrial y el 82;4% del crédito. Sus ciudades capitales concentran el 65% del total de los ingresos propios municipales.

De dientes para afuera hay un consenso en que se requiere regresar por la senda de la descentralización que mandató la Constitución de 1991, pero casi todos los tecnócratas comenzando por los exministros de Hacienda señalan que ahora no se puede, que quizás para más adelante y alegan que el alto endeudamiento externo del cuál ellos fueron en buena medida los responsables no permitiría que esa reforma sea viable. Que las cargas en cuánto a financiamiento de educación, salud, defensa requieren que se siga con esa distribución que ellos propiciaron.

Nuestro punto de vista es contrario a esas aseveraciones, lo cual no quiere decir que no se tenga que examinar con cuidado el proceso de relanzamiento de la descentralización.

La descentralización afronta entonces cinco retos importantes en este momento: el primero el avance que se dio en los 22 años anteriores en el proceso de recentralización de recursos y funciones a cargo del Estado Central. Hay que examinar con cuidado que aspectos de la educación y la salud pueden regresar a departamentos y municipios, por eso está bien a mi juicio, que el Congreso de la República condicione el fortalecimiento de las finanzas municipales y departamentales a la expedición de una ley que redefina las funciones de la Nación y de los departamentos y municipios. También a mi juicio es acertado que comenzando en 2025 el proceso tenga una duración de 12 años y que se limite el monto de las transferencias al 39.5% del total de los ingresos corrientes de la nación. Durante el proceso los departamentos y municipios deberán fortalecer su capacidad administrativa y de paso los ciudadanos deberán tomar conciencia de la importancia de elegir bien a sus mandatarios municipales y departamentales. Este debate debe hacerse de cara al país y con una amplia participación no solo de las autoridades municipales y departamentales sino de la sociedad civil. Para quienes reclaman contenidos que debería tener un Acuerdo Nacional este sería un buen tema para intentar consensos políticos y sociales.

El debate sobre el reparto de los ingresos corrientes entre la Nación, los departamentos y municipios

Un segundo reto tiene que ver con el manejo del conflicto armado en los territorios. La violencia actual y sus actores principales quizás con la excepción del Ejército de Liberación Nacional, ELN, que plantea una plataforma con contenidos nacionales, el resto de los contendientes armados tiene sus principales reivindicaciones en torno a problemáticas regionales y locales y aún el ELN en sus reivindicaciones también lo plantea. Este tema es fundamental en el proceso de negociación con las insurgencias, los paramilitares y las bandas urbanas ligadas al narcotráfico y a las economías ilegales.

Un tercer reto tiene que ver con la corrupción y el dominio que ejercen los 57 clanes regionales que mediante la corrupción y el clientelismo y sus alianzas con actores armados ilegales mantienen el dominio sobre alcaldías y gobernaciones en buena parte del país y principalmente de las regiones con un menor desarrollo. Se requeriría de una reforma también legal y constitucional para que los organismos de control ejerzan vigilancia activa sobre los recursos públicos. Personerías, contralorías regionales y locales no pueden seguir en manos de estos clanes regionales. Si esta reforma no se hace los peligros de corrupción serán muy grandes y la reforma será ahogada por los actores ilegales y sus aliados políticos en dichas regiones.

Un cuarto reto tiene que ver con la reforma a las fuentes de recursos propios municipales y departamentales. Urge una reforma al cobro del impuesto predial que depende del catastro multipropósito. Los impuestos de base municipal como el predial deben ser actualizados, una transferencia de recursos sin un aumento de los ingresos propios propiciará la pereza fiscal de municipios y departamentos.

Un quinto reto: aumento de las capacidades administrativas de los entes territoriales. La recentralización debilitó enormemente esas capacidades administrativas de departamentos y municipios y su capacidad de gobernar el territorio. Debe ponerse en marcha un proceso de fortalecimiento de las capacidades administrativas de municipios y departamentos. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, debe ser fortalecida y una de sus tareas es el apoyo a las administraciones municipales y departamentales.

Finalmente, el departamento debe ser fortalecido como entidad intermedia para propiciar la planeación de proyectos de impacto regional, propiciar la asociación de municipios para la protección de las fuentes hídricas, medio ambientales y de proyectos de desarrollo con impactos regionales y subregionales.

Si no se hacen estas reformas y no se ponen en acción estas y otras iniciativas el proceso fracasará a no dudarlo. La presencia de actores armados en los territorios, así como el dominio de los clanes regionales que deberían ser realmente investigados y judicializados, deben ser enfrentados los unos mediante la negociación y el sometimiento a la justicia y la acción legítima de las Fuerzas Armadas para el efectivo control del territorio y los clanes regionales mediante la decidida acción de los organismos de control y sobre todo de la fiscalía General de la Nación. Estos aspectos deberían ser parte del debate alrededor de las repercusiones que tiene el Acto Legislativo de reforma al Sistema General de Participaciones.

[1] Santana Rodríguez, Pedro. El desarrollo Regional y los Paros Cívicos en Colombia. Editorial Cinep, Bogotá, 1983.

[2] Santana Rodríguez, Pedro. Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral. Revista Foro No 6, Bogotá junio de 1988. Páginas: 47-62.

[3] Castro Castro, Jaime. ¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o Departamentos?. Fescol, Corporación Viva la Ciudadanía, Fenacon, Foro Nacional por Colombia. Bogotá, abril de 2001.

[4] Contraloría General de la República. Informe Social 2006. Evaluación a las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Bogotá, agosto de 2006.

Pedro Santana Rodríguez, Director Revista Sur

Foto tomada de: La Izquierda Diario