



Ratio Juris

ISSN: 1794-6638

editor.ratiojuris@unaula.edu.co

Universidad Autónoma Latinoamericana
Colombia

Estrada Villa, Armando
LA LENTA AGONÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Ratio Juris, vol. 2, núm. 4, enero-junio, 2006, pp. 43-55
Universidad Autónoma Latinoamericana
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585761346005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LA LENTA AGONÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Armando Estrada Villa*

INTRODUCCIÓN

No vive la descentralización un buen momento. Contra ella se han enfilado potentes baterías que quieren limitarla. La responsabilizan, sin razón, de ser la causante del enorme déficit fiscal de la Nación. El presidente Uribe considera que “Esa fórmula es insostenible. (la de ingresos corrientes de la Nación) Si me dicen que hay que regresar a esa fórmula yo no me siento capaz de despejar el futuro macroeconómico de la Nación en este Gobierno.”¹ Así que de nuevo los medios de financiación de la descentralización están en discusión. Por la importancia que tiene esta iniciativa para el futuro de municipios y departamentos, es previsible que se convierta en uno de los puntos centrales del debate nacional de los próximos meses. Aunque nadie desconoce la necesidad de descentralizar y todos reconocen los logros alcanzados a partir del comienzo del proceso en 1986, los recursos que le dan viabilidad y la sostienen corren graves peligros. El Gobierno Nacional ha propuesto al Congreso de la República una fórmula para abandonar, de manera definitiva, las transferencias de recursos a las entidades territoriales ligada a los ingresos corrientes de la Nación, para ratificar la que los ata a la inflación. Una vez más lo transitorio, el Acto Legislativo No. 1 de 2001, se busca volverlo permanente, en uso de una arraigada costumbre muy colombiana. Igual a como ocurrió con el aumento transitorio de las tarifas del IVA, o con el impuesto transitorio a las transacciones financieras, ahora se quiere que pase lo mismo con el parágrafo 2 transitorio del artículo 357 de la Constitución Política. Propuesta que es necesario confrontar, ya que si fuese aprobada tal como se presentó, los fondos que alimentan el proceso descentralista queda-

*Abogado y Profesor de la Facultad de Derecho de UNAULA. Ex-ministro de Estado. Candidato a Doctor en Filosofía UPB.

¹ Uribe Vélez, Álvaro. Presidente de la República. Palabras en el Congreso Nacional de Exportadores, Cartagena, 2006, www.presidencia.gov.co, discursos.

rían condenados a un lento marchitamiento. Y el porvenir de municipios y departamentos seriamente comprometido.

Pero hoy como ayer, los argumentos para la reducción de las transferencias son los mismos. No es porque haya desparecido la necesidad de descentralizar, o porque lo realizado hasta ahora haya fracasado, o porque los fondos transferidos se hubiesen despilfarrado. No. Pues el mismo Gobierno reconoce que estos recursos han servido para aumentar en el último quinquenio la cobertura educativa en 23% y la de salud subsidiada en 63%.² Sin embargo, se insiste una vez más, que municipios y departamentos deben hacer otro aporte a la buena salud de la economía colombiana, mediante la disminución de las participaciones. Como si nada hubiera cambiado en los últimos cinco años, nos vienen con el mismo cuento. El argumento de hoy es el mismo de antes, o si quiere el de antes el mismo de hoy. Ayer se dijo que era de vida o muerte aminorar el crecimiento de las transferencias para saldar el déficit de las finanzas públicas de la Nación, asegurar el equilibrio macroeconómico y garantizar la estabilidad de las participaciones; ahora se esgrime el mismo argumento y se dice que si se aprueba el proyecto las entidades territoriales “mantienen un seguro en términos de cantidad y estabilidad de los recursos en épocas de crisis económica” y que la Nación “garantiza estabilidad macroeconómica y, por tanto, la capacidad para mantener crecimiento sostenido y financiación a costos moderados.”³ Lo cierto es que el déficit fiscal no ha disminuido, no obstante el sensible descenso de recursos asignados en el presupuesto nacional a departamentos y municipios con la fórmula adoptada en el Acto Legislativo No 1 de 2001, porque la Nación no ha hecho un esfuerzo para solventarlo. Así que, con todo y el recorte en las participaciones, la crisis fiscal continúa porque el Gobierno Central persiste en gastar por encima de sus posibilidades.

No puede olvidarse que esta norma se aprobó porque se consideró que ocho años serían tiempo suficiente para que el Gobierno Nacional resolviera sus afugias financieras. Pero ahora se confirma que poco ha hecho en esta materia por lo que el déficit sigue igual. Lo extraño de ese momento al presente es que municipios y departamentos han entrado por la senda de la disciplina fiscal, en tanto que la Nación incrementa el ritmo del gasto sin un adecuado soporte en los ingresos.

Si bien la descentralización política, fiscal y administrativa se impuso por consideraciones de orden nacional e internacional, no se entiende que si esas consideraciones mantienen su vigencia y validez, la descentralización se limite. Lo que requiere la situación que viven el país y el mundo globalizado es más descentralización y no menos, tal como lo pretende el Gobierno Nacional con su iniciativa. Y no es porque diga expresamente en su proyecto que quiere limitarla, sino porque si se le congelan o reducen los recursos al Sistema General de Participaciones el proceso descentralista se estanca.

Pero hay más iniciativas que ponen en peligro la descentralización. Ante la creciente corrupción se propone como herramienta eficaz para combatirla, autorizar por la vía de disolver los gobiernos, la destitución de alcaldes y gobernadores, por parte del Gobierno Central. No está en la mira del gobierno del presidente Uribe únicamente reducir la descentralización fiscal, sino que quiere también recortar de modo importante la descentralización política. Si bien debe admitirse que corrupción, ineficiencia, clientelismo y favoritismo siguen siendo lacras que impiden que los recursos públicos lleguen a los más necesitados, no puede aceptarse que estos problemas sean exclusivos de departamentos y municipios, pues la Nación no está exenta de ellos, como a diario lo demuestran los hechos. Son problemas que dada

² Carrasquilla Barrera, Alberto. Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, Bogotá, 2006, ps. 6,7.

³ Ibíd. Ps. 28, 29.

su gravedad y persistencia urge corregir. Pero parece un poco atolondrada la receta de que la corrupción se combate con eficacia si se disuelven los gobiernos regionales y se desconoce la voluntad popular con mecanismos más políticos que jurídicos que correspondería aplicar al Gobierno Nacional. Mayor participación ciudadana, prácticas inteligentes y novedosas para enfrentarla, más instrumentos y diligencia en los organismos de control, son instrumentos que podrían resultar más útiles y efectivos que la disolución de los gobiernos regionales en la indispensable guerra que el país debe decretarle a la corrupción.

Por todo lo anterior, debe reconocerse que el proceso descentralista vive momentos críticos. Debido al déficit fiscal del Gobierno nacional y a la ampliación de la lucha contra la corrupción quieren hacerlo retroceder, no obstante aceptar que ha sido positivo. La descentralización tambalea con los proyectos que modifican el Sistema General de Participaciones y la disolución de los gobiernos locales en caso de corrupción. Con el primero porque le recorta la financiación que requiere y con el segundo porque le reduce la autonomía política.

Hasta ahora, quizá por lo reciente de la presentación del proyecto sobre la modificación al Sistema General de Participaciones, no han salido a la palestra los dolientes de la descentralización y la autonomía regional. Ojalá pronto alcaldes y gobernadores, concejos y asambleas, organizaciones que los agremian, congresistas, académicos, comentaristas de la realidad nacional y opinión pública en general, comprendan que el proyecto de Acto Legislativo No. 11, de 8 de septiembre de 2006 perjudica de manera delicada el proceso descentralista y rebaja sensiblemente los fondos de que disponen las entidades territoriales para cumplir las funciones que les corresponden. Ojalá se entienda que el déficit fiscal, que el Gobierno Nacional poco o nada ha realizado para resolverlo, no puede significar la declinación definitiva de los recursos de la descentralización.

CRISIS DEL ESTADO NACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La crisis del Estado, ligada de manera directa a la globalización, a la pérdida de soberanía y a la incapacidad manifiesta para cumplir muchas de sus tradicionales funciones, obligó a reestructurarlo. Pues eran muchas las oportunidades que ofrecía el desarrollo científico y tecnológico que no estaba en posibilidad de aprovechar un solo Estado nación, y muchos y muy graves problemas lo han venido superando, aun a los más fuertes y potentes. Diganlo si no la ingeniería genética, la industria de las telecomunicaciones, la tecnología nuclear y la industria aeronáutica, que ya no caben en el reducido espacio de un Estado, entre las posibilidades, y la lluvia ácida, los gases del efecto invernadero, el terrorismo, el narcotráfico, el contrabando de armas y de precursores químicos, la trata de personas y de servicios sexuales y el tráfico de órganos, que se convierten en justificado motivo de presión a las autoridades y que demandan solución, o, al menos, reducción de su manifestación, pero que los Estados individuales no han sido ni son competentes para abordarlos, entre los problemas. Por eso, tanto para beneficiarse de las oportunidades como para enfrentar las dificultades, se reclaman estructuras políticas más grandes, mercados más vastos y extensiones geográficas más amplias.

Aunque estas circunstancias llevan a una mayor cooperación entre los diferentes Estados, también han conducido a que se ponga en práctica la institución de la supraestatalidad, de la cual la Unión Europea es el mejor ejemplo. Este tipo de organización, colocada por encima de los Estados que la conforman y exitosa hasta el presente, se nutre de las cesiones de soberanía que le hacen los Estados que la integran. Por ello, el manejo de ciertos temas económicos, la moneda, la seguridad externa, entre otros asuntos de importancia, corre a cargo de la Unión. En este caso, el alcance supranacional del Estado europeo que empieza a construirse va vaciando de contenido y funciones al tradicional Estado nación. Otros casos que pueden servir como ejemplos de supranacionalidad, aunque con un alcance menor desde el punto de vis-

ta institucional, son el NAFTA O TLC entre Estados Unidos, México y Canadá, el Mercosur, ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), Organización de la Unidad Africana o el proyectado ALCA. De allí la opinión de Manuel Castells de que “para superar su inoperancia creciente, los estados-nación se asocian cada vez más, orientándose hacia un nuevo orden de gobierno supranacional”⁴

Otra manifestación de la crisis del Estado es la porosidad que se presenta en el concepto de soberanía. Los Estados no manejan lo que antes manejaban o no satisfacen las necesidades que antes satisfacían. Hoy, como lo corroboran los atentados terroristas, la capacidad militar de los Estados para defender sus territorios y para derrotar los desafíos de los grupos subversivos se muestra disminuida. En el campo económico ya no controlan los flujos financieros, lo que provoca que los Estados entren en competencia entre ellos mismos para atraer capital, y que en respuesta a las demandas de las empresas multinacionales reduzcan las condiciones que antes exigían en materia de impuestos, remesas, ambiente, propiedad intelectual y regulación laboral. Así, para captar capital los Estados renuncian a regularlo como alguna vez lo hicieron con relativo éxito. También el hecho de que el sector privado esté prestando algunos servicios públicos mejor que el mismo Estado, ha tornado en menos útil el aparato estatal para la satisfacción de las demandas de las sociedades.

Pero el aspecto relativo a la crisis del Estado más vinculado a nosotros, es el reconocimiento de que los Estados centralistas fracasaron en el cumplimiento de sus funciones, pues se fueron convirtiendo en estructuras demasiado torpes para atender necesidades locales de servicios domiciliarios, salud, educación, aseo, vivienda, en fin, recreación. De allí que se propiciara un profundo proceso de descentralización con el fin de obtener una mayor eficiencia en la operación del Estado y lograr cercanía entre la co-

munidad y las autoridades, con lo que se aumentaría la capacidad de municipios y regiones y se reduciría la del Estado central. Se partía de la opinión de que el Estado resultaba muy distante de la comunidad y que no tenía la capacidad para atender con oportunidad y eficiencia sus necesidades más urgentes y sentidas. Se buscaba eficiencia en la gestión y cercanía del gobierno a la comunidad en una forma e intensidad que el Estado central no puede garantizar. Siendo necesario para ello que el Estado cediera competencias a favor de municipios y regiones, y que se crearan nuevos centros de decisión dotados de recursos económicos y de autonomía política.

En Colombia, gracias al centralismo vimos que instalaciones físicas diseñadas para funcionar a nivel del mar se construyeron en zonas a 2.500 metros de altura, y viceversa. O que el nombramiento o traslado de un maestro se demorara varios meses mientras debía realizar un recorrido por la distante capital. O que empresas manejadas desde Bogotá debieran atender la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado en pequeñas y distantes poblaciones. Estos y otros hechos igualmente irracionales e inefficientes, contribuyeron a alimentar el descontento con el centralismo como forma de organización territorial del Estado y dieron pábulo a constantes y enérgicas presiones para alcanzar una mayor autonomía municipal y departamental.

Todas estas cuestiones críticas han llevado a algunos autores, Josep M. Vallès⁵ y Manuel Castells⁶, entre otros, a afirmar que el Estado parece haberse hecho demasiado grande y complejo para la atención de sus asuntos internos, es decir, para manejar la vida cotidiana de la gente, y demasiado pequeño en su vertiente externa, o sea para manejar las fuerzas globales. En lo interno, debido a que está sometido a una sobrecarga de funciones que no es capaz de digerir, a que la centralización del poder político estatal se ha convertido en una limitación a su acti-

⁴ Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura Vol. 2 El poder de la identidad*, Madrid: Alianza, 1998, p. 295.

⁵ Vallés, Josep M. *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona: Ariel, 2000, pp. 132, 133.

⁶. Castells, Manuel. Op. Cit. p. 302.

La lenta agonía de la descentralización

vidad y a que el rol regulador de conflictos es atendido por otras instancias como las autoridades territoriales y entidades de carácter privado. En lo externo, porque su autoridad es sobrepasada o desconocida por las tecnologías de las comunicaciones, la informática y la electrónica, lo que hace que el Estado hoy no controle la política monetaria, fracase a menudo en la persecución de los delitos globales como el narcotráfico, el contrabando de armas o los delitos virtuales, no pueda proteger el medio ambiente de su comunidad de la lluvia ácida, el calentamiento global, la capa de ozono, el efecto invernadero o los vertidos tóxicos. Lo que ha provocado que en la órbita externa el Estado se convierta en un actor político más, al lado del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las grandes empresas transnacionales, las ONGs de alcance global, entre otros, y no en el principal protagonista como acontecía hasta hace muy poco tiempo.

Sin descartar el esfuerzo propio de cada país para enfrentar la crisis de su Estado, urge reconocer que la respuesta que dieron está enmarcada por las presiones de las grandes empresas multinacionales, la teoría neoliberal y el Consenso de Washington para que se lograse una economía más eficiente y competitiva, mediante la mayor liberalización de los mercados, la flexibilización de las regulaciones, la descentralización de los procesos productivos y de manera sustancial la reducción del tamaño del Estado.

En resumen, puede afirmarse que por efectos de la globalización los Estados han perdido soberanía. Y que la puesta en marcha del proceso de integración económica y política que llega hasta la supranacionalidad, como el de descentralización y regionalización estatal, son la respuesta al fenómeno globalizador.

LA EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

La descentralización en nuestro país debe analizarse en los términos opuestos antes y después, siendo el eje de referencia la Constitución Política vigente en la actualidad. Lo que permite precisar tres etapas bien definidas: antes de la Constitución de 1991,

durante la vigencia de los artículos 356 y 357 tal como fueron aprobados por la Asamblea Nacional Constituyente, y después de la Constitución.

Antes de la aprobación de la Carta Magna de 1991, el proceso descentralista en materia fiscal se inicia en 1968 cuando la reforma constitucional de ese año creó el situado fiscal, que trasfirió recursos de la Nación a los departamentos para atender servicios de educación y salud. Luego, la Ley 33 del mismo año, consagró la cesión a los municipios de una parte del impuesto a las ventas. Pero fue durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) que la descentralización fiscal recibió un gran refuerzo. En efecto, la Ley 14 de 1983 modernizó y amplió las bases gravables de varios impuestos municipales y la Ley 12 de 1986 ordenó que el porcentaje del impuesto al valor agregado cedido a los municipios debía ser creciente, así mismo, por medio del Decreto 077 de 1987 se definieron las competencias de los municipios. En materia política, el avance fundamental de esta etapa se define con la elección popular de alcaldes, aprobada con el Acto Legislativo No. 1 de 1986 y que entra en funcionamiento en 1988, en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990).

Pero es con la aprobación de la Constitución de 1991 que la descentralización se profundiza y consolida, durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Gracias a ella se establece la posibilidad de crear provincias y regiones, se convierten en departamentos las antiguas intendencias y comisarías, se consagra la elección popular de gobernadores, se organiza el Sistema Nacional de Planeación, se le da carácter obligatorio a los planes de desarrollo en todos los niveles, se autoriza la constitución de entidades territoriales indígenas, se asignan más recursos a favor de los departamentos y municipios, al establecer con carácter permanente un porcentaje a ceder unido a los ingresos corrientes de la Nación, se supera la simple descentralización de recursos y funciones para permitir que con más competencias y medios financieros las políticas públicas en áreas básicas de desarrollo se empiecen a ejecutar en municipios y departamentos. Mediante la Constitución se definieron las competencias de la Nación y de las entidades territoriales, correspondiéndole al gobierno central

la planeación, coordinación y evaluación, bajo criterios de solidaridad, complementariedad, subsidariedad y de cofinanciación, y a departamentos y municipios los responsabiliza de la prestación de los servicios públicos básicos, como educación, salud, acueducto y alcantarillado, entre otros. De esta manera la Carta Magna aprobó más recursos, más funciones y más autonomía política para municipios y departamentos, en el que constituye el paso más avanzado en el proceso descentralizador del Estado en toda su historia. Fue la Ley 60 de 1993, reglamentaria de los artículos 356 y 357 de la Constitución, la que definió, de acuerdo con los mandatos constitucionales, las competencias de los tres niveles de gobierno y les asignó los recursos necesarios para que pudieran cumplir sus funciones.

Después de la Constitución, el hecho más importante está conformado por el Acto Legislativo No. 1 de 2001, en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), que modificó la fórmula para calcular los recursos que deben ser cedidos a municipios y departamentos, al abandonar el mecanismo de recursos corrientes de la Nación y reemplazarlo por el de la inflación; así mismo, cambió la nomenclatura de situado fiscal a favor de los departamentos y participación de los municipios por el de Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Este cambio constitucional se justificó con el argumento de que si no se recortaban las transferencias el país se vería abocado a una crisis fiscal de gravísimas consecuencias y a que se rompería el equilibrio macroeconómico con un resultado fatal en materia de empleo, crecimiento, inflación, endeudamiento, balanza de pagos. Lo que no se dijo en su momento, ni tampoco ahora, es que el gran responsable del déficit fiscal, antes como hoy, es el Estado Central que ha mantenido un elevado y creciente volumen de gasto, en ocasiones no justificado y en otras sometido a prácticas corruptas. Además, el gobierno nacional mantuvo muchas de las funciones y de las dependencias que debió haber eliminado, dada la transferencia que de ellas se hizo a los gobiernos locales y regionales. El resultado lógico de la descentralización de recursos nacionales en beneficio de municipios y departamentos debió haber sido la de un Estado central más pequeño, pues la capa-

cidad financiera que se transfería era para relevar a la administración nacional de muchas de sus funciones y responsabilidades, ya que éstas debieron ser atendidas por el nivel local. Sin embargo, no fue así y muchas actividades se duplicaron, debido a que simultáneamente las adelantaban la Nación y las entidades territoriales.

También en la administración Pastrana se aprobaron varias leyes restrictivas de la autonomía municipal y departamental y que ahora, paradójicamente, le dan nueva vida a la descentralización. Fueron leyes aprobadas no tanto para enjugar el déficit de las finanzas nacionales, sino para sacar a los municipios y departamentos de la bancarrota y darles unos indicadores de obligatorio cumplimiento para el manejo sano de sus fondos. Aunque reductivas de la autonomía resultaron positivas en sus resultados. Por ellas, en conjunto, los gobiernos locales superaron sus agobiantes penurias y hoy contribuyen a que no haya déficit en el sector público consolidado, no obstante el elevado déficit de la Nación. Estas leyes fueron la 358 de 1999, sobre control al endeudamiento local, la 550 de 1999, sobre saneamiento fiscal de las entidades territoriales, la 617 de 2000, sobre normas imperativas para el manejo de las finanzas locales, y la 715 de 2001, sobre competencias y recursos cedidos a las entidades territoriales. De no haber sido por la aplicación de estas leyes, la discusión hoy no sería sobre cómo congelar la descentralización sino sobre cómo acabarla definitivamente. Pero es justo admitir que durante este gobierno no sólo se impusieron mecanismos que aminoraban la independencia regional, sino que también se tomaron mediadas para aliviar sus dificultades, como se hizo con la cesión de recursos del FAEP para pagar parte de la deuda y con la creación del FONPET para atender compromisos prestacionales de las entidades territoriales.

El avance del proceso descentralista en lo político ha sido interferido en múltiples oportunidades por consideraciones de orden público, en vista de las sensibles restricciones a que ha querido someterse o se ha sometido, la autonomía política de los mandatarios de las entidades territoriales. Se ha buscado que en zonas donde se presente terrorismo y el orden público se encuentre turbado, el Presidente pueda se-

parar de sus cargos a alcaldes y gobernadores; se decretaron territorios especiales de orden público en los que el comandante militar estaba por encima de las autoridades elegidas democráticamente; se ha pretendido reglamentar el artículo 296 de la Constitución para permitir que el Presidente destituya a gobernadores y los gobernadores a alcaldes. También debe reconocerse que las llamadas consejerías presidenciales que han funcionado y funcionan en algunas partes del país significan recorte de las atribuciones de los mandatarios locales.

Pero lo que definitivamente más reduce la autonomía de las administraciones regionales son las partidas globales, los fondos de cofinanciación, de regalías y de ley 21. Como estos cuantiosos recursos se reparten con criterio muy discrecional por el Gobierno nacional, alcaldes y gobernadores enajenan su voluntad a cambio de que les aprueben y financien proyectos. Y esto ocurre porque las entidades territoriales saben que los organismos centralizados giran estos recursos con relativa facilidad y sin mayores exigencias, así los trámites sean lentos y engorrosos. Casi no hay obra de importancia en las regiones que no cuente con la ayuda de la Nación. Esta pérdida de autonomía por razones financieras se vio patente en el trámite y la campaña de la reelección. No está mal que el Gobierno Central cofinancie, lo que estuvo mal en la reelección y puede volver a estarlo en el futuro, es la exigencia de una contraprestación política a los mandatarios locales.

EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Múltiples objetivos se le asignaron a la descentralización. Tantos que resultaba difícil que pudiera cumplirlos todos y bien. Debía ofrecer respuestas positivas en lo político, lo administrativo, lo fiscal, lo social y lo económico. Por ello, se descentralizó en búsqueda de una mayor legitimidad y gobernabilidad del sistema político, por medio del acercamiento del ciu-

dadano a la autoridad estatal más próxima; se descentralizó para lograr una mayor eficiencia en la asignación de sus recursos públicos y mejorar la calidad en la prestación de los servicios oficiales, con la mira de atender mejor las demandas más básicas de la población; se descentralizó para aumentar la autonomía política, fiscal y administrativa de las regiones y así capacitarlas para cumplir sus funciones, que están siempre ligadas a las necesidades más sentidas y urgentes de la población; se descentralizó para promover el desarrollo regional y por esa vía procurar la equidad y la justicia social; en fin, se descentralizó para tratar de ampliar la base de participación popular y abrir nuevos espacios en la democracia.

¿Se han cumplido estos objetivos y alcanzado tan ambiciosos propósitos? ¿Qué tanto se ha avanzado en su concreción real? Para responder vale la pena consultar primero al Gobierno y luego a los expertos en descentralización. Al efecto, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, un texto producido por el Departamento Nacional de Planeación para realizar el balance de la primera década después de aprobada la Ley 60, dice que la “descentralización ha generado avances en términos agregados: las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; hubo mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, ampliación de la red pública de servicios de salud y aumento de los instrumentos para la mejora de la gestión.”⁷ Por su parte, la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo No. 11 de este año, dice al respecto: “En el período 2001-2005 la matrícula educativa se incrementó en 1.7 millones de alumnos nuevos … y fue el Sistema General de Participaciones el que constituyó la principal fuente de recursos de este crecimiento ya que financia el 91% de los costos de la prestación de los servicios educativos estatales.”⁸ Más adelante en referencia a los servicios de salud afirma: “Entre 2002 y 2005 también se han incorporado al régimen subsidiado 7.2 millones de nuevos afiliados, lo que representa un notable crecimiento

⁷ Departamento Nacional de Planeación. Evaluación de la descentralización, balance de una década Tomo I, Bogotá, 2002.

⁸ Carrasquilla Barrera, Alberto. Op. Cit. p. 6.

del 63%. Para este incremento de cobertura se ha contado con recursos del SGP, Fosyga y recursos propios de las entidades territoriales... Los recursos del SGP también han contribuido a la financiación de la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada, con asignaciones de promedio anual de \$1,35 billones entre 2002 y 2006”⁹ Estos datos demuestran que las realizaciones sociales que el presidente Uribe anuncia a diario, se ejecutaron con recursos del Sistema General de Participaciones. Coincidén, pues, las opiniones positivas de los últimos dos gobiernos acerca de las participaciones.

Por su lado los estudiosos del tema como Jorge Iván González, Darío I. Restrepo y Jaime Ariza también emiten sus juicios evaluatorios. Al respecto, González sostiene: “Gracias a la descentralización fiscal se han realizado progresos significativos en algunas áreas... La cobertura de los servicios públicos ha mejorado, tal y como se desprende de la tendencia positiva que presentan indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Condiciones de Vida (ICV)... Esta disminución de la pobreza tiene que ver con el mejoramiento de la cobertura educativa y de los servicios domiciliarios... De hecho, los dineros provenientes de las transferencias se han reflejado en un aumento de las coberturas de los servicios sociales.”¹⁰ A su vez, Ariza sostiene que “importantes resultados entre los que se destacan la ampliación de coberturas en la prestación de los servicios públicos, el aumento de la presencia del Estado en el territorio y una mayor legitimidad en las decisiones públicas.”¹¹ De su parte, Restrepo manifiesta: “Hoy hay más escuelas y puestos de salud, más niños estudian durante más años, así como más personas acceden a una mayor cantidad de planes de servicios de salud obligatorios. También creció el empleo y los salarios del sector público en estos sectores. Estos logros son incuestionables”.¹²

Además, no puede ignorarse que gracias a la descentralización y a las condiciones establecidas para su funcionamiento municipios y departamentos redujeron la pereza fiscal e incrementaron el recaudo de sus propias rentas, disponen hoy de una mayor capacidad de gestión institucional y administrativa para manejar sus recursos y los de las participaciones y para atender los asuntos que les competen, y disfrutan sus ciudadanos de la posibilidad de elegir popularmente las propias autoridades locales.

Con todo, no hay como esconder los problemas que tienen las transferencias. De ellas preocupa la eficiencia del gasto y la calidad de los servicios prestados, el clientelismo y la corrupción que han crecido bajo su alero protector, el énfasis en los aspectos estrictamente fiscales y contables en contra de los aspectos espaciales y territoriales, su nula contribución para cerrar la brecha en materia de pobreza entre la ciudad y el campo, los recortes de fondos y de autonomía por razón de la crisis fiscal de la Nación o por motivos de orden público, el que el monto del enorme gasto público social que se ha realizado no haya tenido mayor impacto en la construcción de infraestructura social y en la prestación de servicios. En consecuencia, la evaluación de los cuantiosos gastos realizados en la descentralización, aunque pudieron ser mucho más productivos, muestran importantes logros.

La discusión ahora es si las fallas deben servir para corregir el rumbo de la descentralización o para frenarla. La aprobación del Acto Legislativo No. 11 significaría, en la práctica, la congelación de sus recursos, lo que en el fondo lleva a su paulatino marchitamiento. Por eso, hay que desear que la discusión entre el Gobierno y el Congreso se adelante sobre el contenido del proyecto en sí y no sobre las prebendas a que siempre aspiran algunos congresistas a cambio de su voto afirmativo.

⁹ Ibíd. pp. 7 y 8.

¹⁰ González, Jorge Iván. Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial. En: Desarrollo de las regiones y autonomía territorial, Compiladores Alejandro Becker, Sandra Castro, Miguel Eduardo Cárenas, Bogotá: GTZ FESCOL, 2004, p. 22, 23.

¹¹ Ariza, Juan. Descentralización, desarrollo regional y autonomía local: Aportes y propuestas. Ibíd. P. 171.

¹² Restrepo, Darío I. Transferencias y desarrollo: un portafolio para el riesgo de las regiones. Ibíd. P. 49.

RIESGOS QUE CORRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Se presenta, entonces, un nuevo embate contra la descentralización, por medio del proyecto reformatorio de la Constitución, que busca convertir en permanente la fórmula transitoria adoptada en la reforma de 2001. Con los mismos catastróficos razonamientos expuestos antes, busca el Gobierno Nacional convencer a alcaldes, gobernadores y congresistas de la bondad y urgencia de su iniciativa. Y como si lo anterior fuera poco, se agrega un nuevo motivo de recorte a la autonomía territorial, ya que pretende el Gobierno tener la facultad para remover administrativamente a los gobernantes locales por motivos de corrupción.

Extraña que un gobierno consciente del monumental problema que tiene Colombia con su hipercentralismo, busque reducir los recursos que servirían para combatir ese perverso mal. En el plan de desarrollo 2002-2006, el Gobierno fija como componentes del Estado Comunitario el Estado descentralista, junto con el gerencial, el participativo y el transparente. La pertinencia de continuar la descentralización y poner en práctica el modelo de Estado descentralista la plantea el plan en los siguientes términos: “Colombia presenta desequilibrios regionales. El 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales ciudades, que, conjuntamente, representan el 35% de la población. Cerca del 90% de los tributos y 70% del gasto se concentran en 40 municipios.” Y agrega, a manera de definición de una política pública, “Por esta razón, es necesario que los avances alcanzados con la descentralización política, administrativa y fiscal, se capitalicen en función del fortalecimiento de la capacidad de desarrollo económico local y regional”¹³. El plan muestra conocimiento del problema y suministra la receta adecuada para solucionarlo. Sin embargo, proponen congelar los recur-

sos que alimentan la descentralización. Si con recursos crecientes el centralismo económico, demográfico y presupuestal se ha fortalecido, qué pensar si los recursos que sirven para combatirlo se congelan. Lo que precisamente va a ocurrir ya que la inflación viene por fortuna disminuyendo, y los tres puntos y medio adicionales en los primeros años y los dos en definitiva, de todas maneras significarán un importante retroceso de los fondos para la descentralización.

Para que estas afirmaciones no parezcan gratuitas y sin fundamento, es necesario explicarlas. Ocurre que atar las transferencias a un indicador no sólo negativo sino poco dinámico como es la inflación, ha significado el retroceso de los fondos del Sistema General de Participaciones con relación a indicadores positivos como el crecimiento del PIB, de los ingresos corrientes de la Nación y de los gastos totales del Estado Central. Si bien estos fondos muestran un leve crecimiento en cifras absolutas, en cifras relativas, frente a su propio crecimiento y frente a indicadores dinámicos, muestran estancamiento o retroceso considerable. De malas han estado los recursos de la descentralización, pues todo cambio que se hace a la fórmula para su cálculo resulta regresiva con relación a la anterior. Pasó del IVA, el más activo de los impuestos, a ingresos corrientes de la Nación, concepto donde los impuestos de renta y a las importaciones que crecen menos que el IVA tienen un peso importante, y de ICN pasó a la inflación, índice perjudicial e indeseable por lo que no puede aspirarse a que crezca. El año pasado no más los gastos de funcionamiento crecieron 8.1%, la economía un 5.3%, la inflación un 4% y el Sistema General de Participaciones, al pasar de 15.8 billones a 16.0 entre 2004 y 2005, según dato del gráfico 14 de la página 12 de la exposición de motivos, sólo creció 1.33%, lo que resulta inexplicable porque debía crecer en términos reales 2.5%, de acuerdo con la Constitución.

¹³ Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario, p. 268, 269.

La exposición de motivos también muestra como ha sido el comportamiento de las participaciones con relación al PIB y al gasto del Gobierno Nacional, durante los últimos años. Al efecto, informa en la página 9, que de 1994 a 2002, las participaciones, como proporción del PIB, pasaron de 3.57% a 5.91%, y que a partir de este año empezaron a descender para llegar a 5.28% en 2006. En cuanto al gasto informa en la página 11, que de 2000 a 2001 las participaciones, como proporción de los pagos totales, subieron del 27% al 30% y que de este año en adelante disminuyeron de manera constante hasta un 28% en el 2004.

Si se mira el proyecto de presupuesto de 2007, la situación de las participaciones no mejora, pues bajarán de 2006 a 2007 del presupuesto con amortizaciones, de 16.6% a menos de 16% y en el mismo lapso, como proporción del PIB, se calcula que bajarán de 5.25% a 5.24%. Otro dato relevante es que el presupuesto viene creciendo con relación al PIB así: 2003, 31.4%; 2005, 32.2%; 2007, 33.8%, en cambio las participaciones bajan de la siguiente manera: 2003, 5.7%; 2005, 5.3%; 2007, 5.2%. Son, pues, las tendencias que se observan durante los últimos años las que permiten afirmar que el futuro de las transferencias es incierto y que la fórmula que las ata a la inflación asegura su lento marchitamiento. De allí que no sea aceptable para las entidades territoriales la proposición gubernamental.

TRANSFERENCIAS, CAPITAL HUMANO Y COMPETITIVIDAD.

Pero debe destacarse que con este tratamiento a las transferencias, Colombia empieza a caminar en contravía de lo que el país requiere y el mundo globalizado impone. De una parte, es claro que necesitamos más y mejor educación y con este proyecto la estamos desfinanciando; y de otra, debiéramos aprender que la descentralización de los Estados es lo que garantiza la posibilidad de integración competitiva en la economía mundial, pero lo que hacemos con esta iniciativa es debilitar las regiones y localidades y fortalecer el Estado Central.

El país demanda un aumento de los gastos en educación, salud e infraestructura social si de verdad quiere construir una sociedad equitativa y formar capital humano, que hagan posible avanzar en la justicia social y nos prepare para ser competitivos. Y son precisamente los servicios que se financian con las transferencias y corresponde prestar a los municipios y departamentos, los que producen equidad y capital humano. Por eso, si la financiación se estanca o reduce estos servicios vitales se verán disminuidos. Debe resaltarse que no es justo que el Gobierno Central presione con las participaciones a las entidades territoriales hasta el extremo de que los obligue a recortar los gastos en educación, salud y servicios públicos domiciliarios, como sucedería si este proyecto se llega a aprobar. Por lo demás, existe un monto básico de transferencias compatible con el Estado social de derecho que no puede reducirse.

Frente a la crisis del Estado nación provocada por la globalización, los Estados se integran y se descentralizan. Es lo que ha puesto de presente la Unión Europea cuyo proceso de integración ha estado acompañado de un fortalecimiento de lo local y regional y de la cesión de recursos y competencias a los gobiernos subestatales, tanto para la prestación de servicios como para la definición y ejecución de su política económica y social. De allí que en nuestro caso se vea incongruente que en vez de tonificar las localidades y regiones, se les debilite. No sería lógico en el mundo globalizado que el Gobierno Central se ocupara de los problemas locales; lo razonable es que se trasladen responsabilidades y recursos a localidades y regiones. El Estado colombiano no puede seguir siendo el mismo y debe empezar a caminar en la senda de hacerse más chico y más eficiente.

En la actualidad, los competitivos en la economía global no son los países o los Estados, sino las ciudades y las regiones. Lo que constituye una razón más para descentralizar. Así lo consignan dirigentes políticos como Felipe González y teóricos de posiciones ideológicas tan distantes como Manuel Castells, Jordi Borja, Kenichi Ohmae, Manuel Antonio Garretón y Hilary Wainwright, entre otros. Por

su parte, Felipe González afirma: “Los estados tenderán a ser realmente federales, porque la descentralización política es un fenómeno imparable... El reclamo de identidad, frente a la homogeneidad de la globalización, tiende asimismo a la distribución interna del poder.”¹⁴ De otra parte, Jordi Borja y Manuel Castells sostienen: “Los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados ... Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.”¹⁵ A su vez, Manuel Antonio Garretón da la siguiente opinión sobre aspectos que ayudarían a vigorizar el Estado: “El primero tiene que ver con el fenómeno de la descentralización y fortalecimiento de los poderes locales y regionales, lo que se refiere a problemas de administración, gestión y participación de actores en la base social”¹⁶.

El financista japonés Kenichi Ohmae va más lejos que los autores citados, ya que habla en uno de sus libros de la muerte del Estado nación por su incapacidad para controlar la economía y porque hoy son el capital, las corporaciones, los consumidores y las comunicaciones los que ostentan el poder que en otra época tuvo el Estado¹⁷. Este mismo escritor en otros de sus textos llega a considerar que la economía rompió las fronteras del Estado nación, lo que lo convirtió en un auténtico fetiche; considera, además, que el mundo debe prepararse para reemplazar los estados centrales con las regiones que están surgiendo y que

tendrán verdadera capacidad para enfrentar los retos económicos del presente y del futuro¹⁸. Cito de nuevo a Manuel Castells y recojo su opinión: “los gobiernos locales/regionales se han convertido en las fuerzas decisivas en el destino de los ciudadanos, en las relaciones entre el estado y la sociedad y en la remodelación de los estados-nación.”¹⁹ Finalmente, consigno que Hilary Wainwright en su libro “Cómo ocupar el Estado”, estima que sólo es posible tener una mayor justicia en el mundo y consolidar la democracia si se fortalecen los espacios locales²⁰. Pero lo verdaderamente llamativo frente a las tendencias del mundo del futuro es que no hay pensadores que defiendan la centralización y el mantenimiento de los Estados nacionales. Se impone, de una parte, la integración de los Estados y, de otra, la inaplazable descentralización fiscal y funcional de su aparato. Debemos comenzar a recorrer el camino de la integración con otros Estados y tonificar la descentralización, pues no sería lógico que en vez de perfeccionarla y ampliarla, la recortáramos. Si queremos construir capital humano y ser competitivos, la descentralización es el mejor camino para lograrlo.

CONCLUSIONES

1. Se hace necesario excluir en voz alta con el profesor Dario I. Restrepo, uno de los colombianos más preocupados y conocedores de este tema, “no más recortes al total de las transferencias, ya que los gobiernos locales hicieron el esfuerzo que no ha hecho el gobierno nacional en la reducción de las tasas de endeudamiento, la generación de superávit fiscales y la contribución a la disminución del déficit nacional.”²¹ Pues es claro que municipios y departa-

¹⁴ González, Felipe. Siete asedios al mundo actual, Revista Visión, 16 al 31 de diciembre de 1998.

¹⁵ Borja, Jordi y Manuel Castells. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid: Taurus, 1998.

¹⁶ Garretón, Manuel Antonio. Política y sociedad entre dos épocas América Latina en el cambio de siglo, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2000.

¹⁷ Ohmae, Kenichi. El fin del estado-nación, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1997.

¹⁸ Ohmae, Kenichi. El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras

¹⁹ Castells, Manuel. Op. Cit. p. 302.

²⁰ Wainwright, Hilary. Cómo ocupar el Estado, Barcelona: Icaria Antrazyt, 2005.

²¹ Restrepo Botero, Darío I. Contribución de la descentralización a la superación de la crisis económica y política. En: la reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis, Miguel Eduardo Cárdenas Rivera Coordinador, Bogotá: Cerec Fescol, 2005, p. 26, 27.

mentos hicieron el sacrificio de ver disminuidos sus ingresos en aras del equilibrio macroeconómico y aportaron de manera trascendental a la solución del déficit fiscal del sector público, en tanto que la Nación siguió gastando a un ritmo superior a sus posibilidades. Además, las entidades territoriales entraron por la senda de una rígida disciplina fiscal y, en cambio, el Gobierno central no ha querido efectuar el ajuste que le corresponde. Por eso, resulta insostenible que se castigue a quienes han hecho bien la lección y se premie a quien no ha realizado ningún esfuerzo.

2. El gasto local es objeto periódico de evaluación para ver su calidad y eficiencia y está sometido a una serie de condicionamientos, mientras el que realiza el Estado centralizado no se evalúa con la misma severidad y está libre de restricciones, hasta el punto de que proyectos bandera del gobierno del Presidente Uribe como el plan de los 2.500 kilómetros pavimentados se convirtió en instrumento clientelista que sirvió de autopista a la reelección y no al país y a los vehículos que tanto los necesitan. Lo cierto es que el gasto realizado por las entidades territoriales, así haya que trabajar con intensidad para que sea más productivo y se libere de corrupción y clientelismo, muestra avances importantes en varias áreas fundamentales del desarrollo, educación, salud y acueductos y alcantarillados. De ahí que deba insistirse en que el gasto local tiene que alcanzar una mayor calidad y eficiencia, pero no es admisible que el nacional se pueda despilfarrar y emplear sin medida ni concierto. La Nación no se disciplina y gasta, gasta y gasta. No hay autocritica del gobierno nacional frente a su volumen y calidad del gasto. Y éste debe entender que tiene responsabilidad en la crisis fiscal y que debe contribuir a su solución. Su intención de dejar la resolución de este problema al recorte de las transferencias debe ser rechazada. No es admisible que los problemas fiscales sólo se pueden enfrentar si se recortan las transferencias. ¿Por qué la fórmula que se trata de convalidar y hacer permanente para las participaciones no se la aplica el Go-

bierno nacional a sí mismo? Lo que dice el Presidente para defender su proyecto: "Les estamos garantizando que siempre van a tener un piso superior al del año anterior. Les estamos garantizando una fórmula en la cual el piso sea la inflación, y cada año haya un aumento sobre la inflación"²² Lo cierto es que esta propuesta es fatal para las entidades territoriales, pues verán disminuir sus ingresos con relación a los que les garantiza la Constitución vigente.

3. Si se miran las transferencias frente a indicadores dinámicos como el crecimiento del PIB y los ICN, que son los que muestran de veras el comportamiento de la economía, han disminuido y, en cambio, los gastos nacionales han crecido. Tenemos un gasto público central que crece a una proporción más amplia que la economía y la inflación, mientras el gasto social que se realiza con el dinero de las transferencias tiende a estancarse. Parar las transferencias, como lo pretende el Ministro de Hacienda con el proyecto de Acto Legislativo, significa detener el incremento del gasto público social con relación al crecimiento general de la economía y del gasto público total. Lo que resulta inaceptable en un país que reclama más oportunidades para la gente. Urge defender las transferencias por lo que significan: gasto en educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental.

4. Existe en Colombia una costumbre que debe superarse para bien de la administración pública. Alcaldes y gobernadores tienen que desplazarse todas las semanas hasta Bogotá, con el sombrero en la mano, para lograr autorizaciones, aprobaciones y recursos para cualquier obra que pretendan adelantar. Este Gobierno ha fortalecido este comportamiento desde los Consejos Comunitarios, porque quiere que su relación con los mandatarios locales sea más personal que institucional, y quizás por esa razón quiere reducir aún más su autonomía recortando las transferencias. Pues de verdad lo que el país requiere es administradores locales con recursos para que puedan atender las necesidades de sus comunidades sin tener que pagar peaje al centralismo bogotano.

²² Uribe Vélez, Álvaro. Op. Cit. www.presidencia.gov.co, discursos mes de septiembre 2006.

5. De aprobarse la propuesta contenida en el Acto Legislativo No. 11, Colombia caminaría en contravía de lo que requerimos los colombianos y de lo que se impone en el mundo. Necesitamos más educación e inversión social para construir equidad y para capacitar para la competitividad, pero se quiere disminuir los recursos que las financian. Para enfrentar la crisis del Estado nación el mundo descentraliza, con el fin de acercar el ciudadano al gobierno y mejorar la eficiencia en la atención de sus problemas cotidianos, y aquí se pretende centralizar. Olvidando algo

que es fundamental: las competitivas en el mundo de hoy para atraer inversión y capacidad de decisión, son las ciudades y las regiones, y no los países o los Estados.

6. Si el Gobierno consigue imponer su propuesta en el Congreso, podríamos decir, tomando el nombre de este seminario, que el pasado de la descentralización es de crecimiento y esplendor, el presente de estancamiento e incertidumbre y el futuro de marchitamiento y lenta agonía.

BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, Alejandro, Sandra Castro, Miguel Eduardo Cárdenas. Desarrollo de las regiones y autonomía territorial, Bogotá: GTZ FESCOL, 2004.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Taurus, 1998.
- CÁRDENAS RIVERA, Miguel Eduardo. La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis, Bogotá: Fondo Editorial Cerec Fescol, 2005.
- CASTELLS, Manuel. La era de la información Economía, sociedad y cultura Vol. 2 El poder de la identidad, Madrid: Alianza, 1998.
- CARRASQUILLA BARRERA, Alberto. Ministro de Hacienda. Exposición de motivos al ptoyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, Bogotá, 2006.
- Departamento Nacional de Planeación. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia balance de una década Tomo I, Bogotá: DNP, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ, Fonade, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario, Bogota: DNP, 2003.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. Política y sociedad entre dos épocas América Latina en el cambio de siglo, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- GONZÁLEZ, Felipe. Siete asedios al mundo actual. Tercer milenio. No hay terrores milenaristas sino esperanzas, desafíos y perplejidades, Revista Visión, 16 al 31 de diciembre de 1998.
- Ohmae, Kenichi. El fin del estado-nación, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1997.
_____. El próximo escenario global Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005.
- MORENO, Carlos, Wilson Herrera y otros. Laberintos de la descentralización, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Sinapsis, 1994.
- RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. Perspectivas de la descentralización, Sabaneta-Antioquia: Imprenta No. 1, 1996.
- URIBE VÉLEZ, Álvaro. Presidente de la República. Palabras en el Congreso Nacional de Exportadores, Cartagena: www. Presidencia.gov.co, discursos, 2006.
- WAINWRIGHT, HILARY. Cómo ocupar el Estado, Barcelona: Icaria Antrazyt, 2005.