



~~3050-100~~

Descentralizar para pacificar

Reg ~~00000000~~

Ariel

Ariel Ciencia Política

354.8
CAS
des
C.1

Jaime Castro

Descentralizar para pacificar

Reg 000998

Editorial Ariel

1a. edición: febrero de 1998

© 1998: Jaime Castro

© 1998: Planeta Colombiana Editorial, S. A.

Cra. 68A N° 22-55, Santafé de Bogotá D. C. - Colombia

ISBN: 958-614-624-3

Impreso en Colombia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia sin permiso previo del editor.

SUMARIO

Agradecimientos	11
Presentación	13
CAPÍTULO 1. AHORA LA POLÍTICA ES LOCAL Y TIENE	
CONTENIDO ECONÓMICO Y SOCIAL	17
Las elecciones locales son bien distintas	
de las nacionales	25
Clientelismo por inercia	25
Más democracia local que regional	27
Cayó en terreno abonado	27
La descentralización amortiguó la crisis	28
Clave de la guerra o de la paz	29
Estrategia ambivalente	30
«Clientelismo armado»	31
Espacios válidos para la reinserción	33
Desarrollo social y erradicación de la pobreza	35
Satisfactorio balance de prueba	36
Salud	37
Educación	38
Agua potable y saneamiento básico	39
«Otros sectores»	39

Resguardos indígenas	39
Proceso en curso	40
«Progresos notables»	41
La costa también se recupera	42
Fracaso a nivel nacional	43
Giro a la derecha	44
Contrarreforma regresiva	48
«Cambio electoral»	50
Pagar y comprar apoyos políticos	51
Ampliación de períodos	52
Autorizar la reelección para el período inmediato	54
CAPÍTULO 2. LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES EL TALÓN	
DE AQUILES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	57
Razón de ser e importancia de las transferencias	62
Porcentaje y montos apreciables	63
Las crisis políticas tienen costos	66
Por todos los medios... ¡incluidos los legales!	67
«La situación financiera nacional es responsabilidad del gobierno y no del proceso de descentralización»	67
No hay pereza fiscal de los municipios	74
Reforma tributaria territorial	79
Los municipios se endeudan menos	80
La inversión municipal ha crecido	81
Las transferencias: pieza maestra del proceso	81
Los recursos de los fondos de cofinanciación no son transferencia	82
El situado fiscal sólo representa un «cambio de pagador»	83

Mantener el pensamiento social y descentralista de 1991	84
«Escalada» contra las transferencias	85
Las transferencias son apenas un porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno, y no de sus ingresos totales ni del presupuesto consolidado de la nación	86
Se les agotó el tiempo	89
Reformas al régimen vigente	90
«El problema de la descentralización es la centralización	92
CAPÍTULO 3. SOBRAN PROPUESTAS. FALTA VOLUNTAD POLÍTICA	95
Agentes desestabilizadores	97
Liderazgo del gobierno	100
¿Inodoro Pereira o Inodoro Dosquebradas?	101
Alguien debe liderar el proceso y responder políticamente por sus desarrollos	102
Mano dura contra el despilfarro y la corrupción	103
Organismos de control: mucho ruido y pocas nueces	104
Calificadas auditorías externas	106
Personerías defensoras de los derechos humanos ...	107
El control social tampoco ha operado	109
Eficaz y severa forma de control	110
Redefinir el departamento	113
Departamento planeador y programador. A título excepcional, ejecutor de obras y prestador de servicios	113
La paz también debe ser tarea de los gobernadores	115

Promover el crecimiento económico	116
Desarrollo social	117
Agentes del desarrollo local	118
Protección y conservación	
de los recursos naturales	118
Hacer eficientes los monopolios	
departamentales	119
¿Qué hacer con las Asambleas?	121
¿Cuántos departamentos?	123
Reordenar el territorio para que el Estado	
cumpla sus funciones esenciales	123
Modernas aldeas rurales	126
Dinámicas capitales de provincia	128
El caso de los distritos	129
Régimen especial para las grandes ciudades	130
Los distritos metropolitanos	132
Viabilidad de las provincias y regiones	132
Las provincias como asociaciones de municipios	134
Regiones verdaderamente	
supradepartamentales	136
Urge la ley de ordenamiento territorial	139
Los referendos... ¿enemigos	
del ordenamiento territorial?	141
Conclusión	143

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación contó con la eficiente colaboración de Iván Jaramillo y Luis Leguizamón, quienes se vincularon a ella desde sus comienzos e hicieron aportes valiosos. A los borradores finales le hicieron útiles correcciones Enrique Serrano y Luis Ignacio Betancur.

Parte de los comentarios y propuestas aquí consignados tienen paternidad conocida. El autor los tomó de libros, revistas y artículos especializados en el tema. No se incluyen las comillas del caso ni las referencias bibliográficas pertinentes, porque se quería un texto de fácil lectura, destinado al grueso público, casi didáctico, sin perjuicio de que también sirviera a quienes más se han ocupado de los asuntos aquí tratados.



PRESENTACIÓN

La descentralización, puesta en marcha a mediados de los años ochenta, es la reforma política de mayor contenido y alcance que el país haya acometido durante las últimas décadas. También, la de mayores repercusiones económicas y sociales. Constituye, igualmente, una de las claves de la guerra o de la paz, porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local. Como se ha dicho con razón, el país tiene que prepararse para ver de gobernadores y alcaldes a los guerrilleros desmovilizados que el pueblo elija.

A pesar de las muchas ventajas de la descentralización, sectores políticos retardatarios quieren revertirla. O ponerla a su servicio, por lo menos. La crisis política que estalló en 1995 y que no hemos podido o querido superar, creó condiciones propicias para que el proceso en curso fuera desmontado. Afortunadamente, no ocurrió así por causa de los errores de procedimiento en que incurrió el Senado. Pero como los partidarios de la *contrarreforma* sólo esperan una coyuntura favorable para insistir en sus propósitos, conviene que quienes somos descentralistas irreductibles defendamos el proceso y mostremos la necesidad y conveniencia de profundizarlo, de darle un nuevo aire, un segundo impulso.

La descentralización redistribuyó el poder político-administrativo del Estado, que estaba concentrado en unas pocas manos: las del gobierno y las del Congreso. Le devolvió a la provincia colombiana la capacidad que tuvo en otras épocas para decidir su destino y manejar sus propios asuntos. Creó centros de poder regional en cada uno de los departamentos y, sobre todo, *mil centros de poder local*. Gracias a la legitimidad que le otorga a nuestras precarias instituciones políticas, se está convirtiendo en sólido soporte del, cada día más debilitado, sistema democrático que tenemos.

Por eso, precisamente, la guerrilla buscó, por todos los medios a su alcance, boicotear las elecciones del pasado 26 de octubre: no quería que el Estado, al que combate con las armas, se consolidara por la base y conquistara los espacios territoriales que la subversión necesita someter a su autoridad para ganar la guerra de posiciones que ha comenzado.

Entidades nacionales y extranjeras, públicas y privadas, han medido los resultados de la descentralización en el campo económico y social, y han llegado a las siguientes conclusiones:

- ha contribuido de manera decisiva al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las comunidades urbanas y rurales más pobres;
- ha reactivado la vida económica de extensas regiones;
- ha garantizado que la inversión pública se irrigue por toda la geografía nacional, y por ello el Estado empieza a hacer presencia, aunque todavía de manera incompleta, en todo el territorio sometido a su jurisdicción.

La ausencia del Estado y sus limitaciones permitieron, de tiempo atrás, que la guerrilla, el narcotráfico y otras formas delincuenciales —últimamente el paramilitarismo— sentaran sus reales en áreas y zonas abandonadas a su propia suerte y convertidas en verdaderas tierras de nadie (no man's land).

La descentralización está modificando, con obras y servicios, la situación, y nos permitirá decir, algún día, que tenemos tanto territorio como Estado, porque hasta ahora la extensión del primero es superior a la autoridad del segundo.

Los desarrollos y logros de la descentralización, y particularmente los que tienen que ver con la conversión de los municipios en instrumentos de cambio y progreso, constituyen punto de partida y pieza maestra en la construcción del nuevo modelo de ordenamiento territorial que el país requiere.

A pesar de la importancia y trascendencia que tiene el proceso en marcha, sectores retardatarios de la clase política tradicional proponen desmontarlo en sus dos variables más importantes: la política y la económico-financiera. Esa es su intención, porque quieren recuperar el inmenso poder que tuvieron y ejercieron sobre municipios y departamentos, poder que empezaron a perder, porque la descentralización está cambiando el mapa político del país.

De manera particular quieren *desmunicipalizar* el proceso, porque entienden que la célula local es el soporte más sólido de la descentralización. Saben también que, debilitándolo, comprometen la suerte del nuevo orden territorial en sus manifestaciones departamentales y regionales. Lo conseguirán si ganan las próximas elecciones legislativas y presidenciales, porque el nuevo Congreso y el Gobierno que se posesionen en agosto de 1998 serán las instancias que decidirán si se detiene o revierte el proceso en curso, o se continúa con nuevos desarrollos. Decidirán si lo ponen al servicio de la clase política, o lo mejoran mediante la introducción de las reformas que requiere, y lo utilizan para lograr la vigencia de los valores políticos y sociales del sistema democrático.

Las próximas elecciones de 1998 adquieren contenido especial porque no sólo definirán los temas que ya conoce la

opinión (continuismo o renovación, lucha contra la corrupción, recuperación del nombre y la imagen del país ante la comunidad internacional, reactivación económica), sino que decidirán también la suerte de la descentralización.

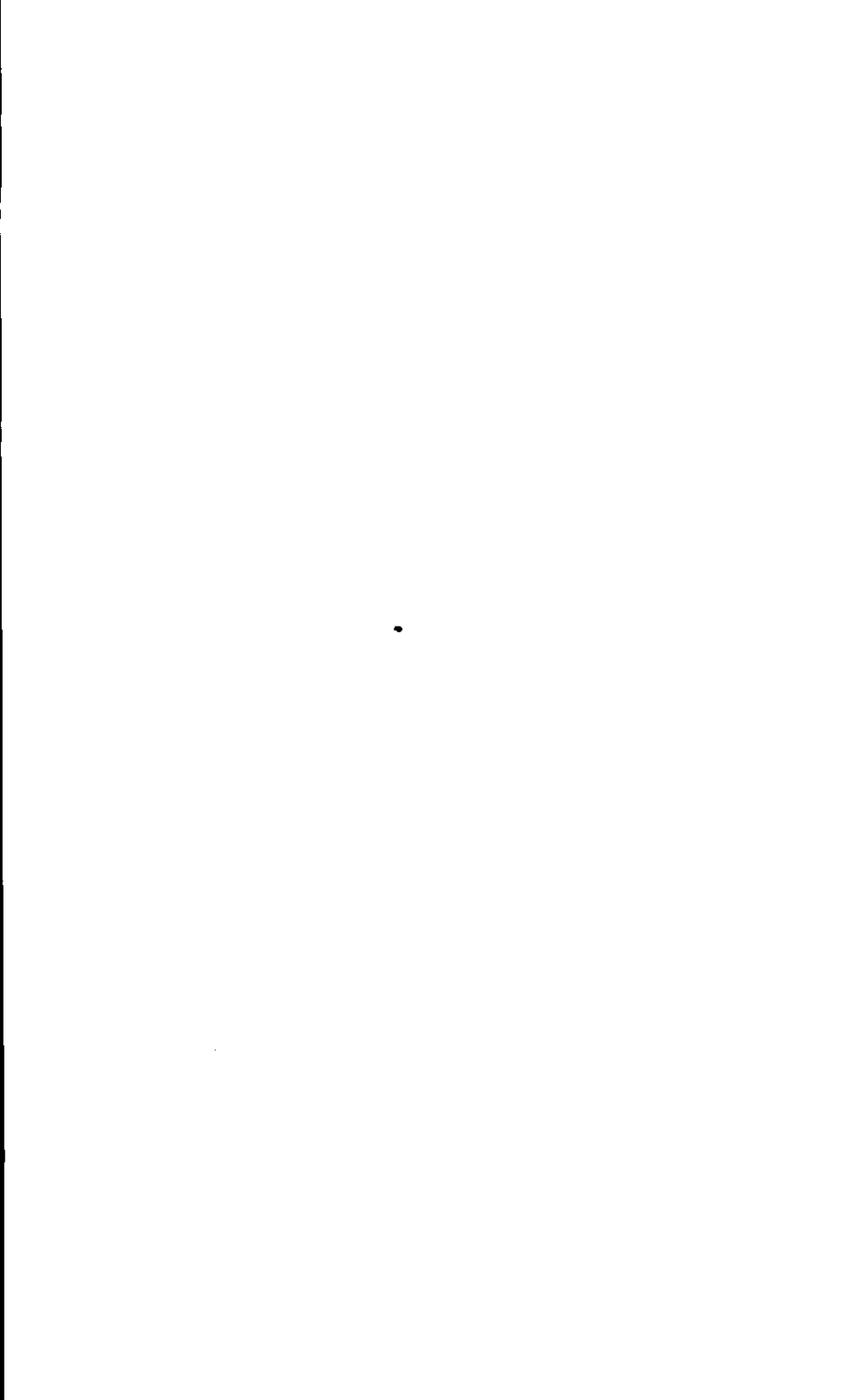
Quienes impulsamos y defendemos el proceso, por razones de principio y porque creemos que interpreta y expresa la realidad nacional —somos un país de regiones y ciudades—, así como las necesidades y posibilidades de Colombia, tenemos que identificar los términos exactos del debate que es necesario adelantar y advertir a la opinión sobre lo que está en juego, porque hay quienes, silenciosa y sigilosamente, pretenden detenerlo y desmontarlo, alegando razones que no son atribuibles a la descentralización sino a la crisis política que soportamos aún y al «manirrotismo» del gobierno central.

Denunciar la operación que esos sectores políticos han montado contra la descentralización; presentar esquemáticamente los logros y también las limitaciones del proceso, así como los ajustes y reformas que requiere para que, a partir de nuestra propia realidad y sin importar modelos, estructuremos las *respuestas locales* que nos permitan incorporarnos sin traumatismos al mundo global de la época, son los propósitos que animan esta publicación.

Por una de esas paradojas propias de nuestra vida pública, la provincia no tuvo que librar ninguna batalla política de carácter democrático a mediados de los ochenta, ni en los años anteriores o posteriores, para que el proceso comenzara y se consolidara. Tiene que hacerlo ahora para defenderlo, para evitar que lo reviertan, para lograr que tenga los desarrollos que necesita, para hacerlo *irreversible*. En esta publicación, el lector encontrará parte de la información que requiere para el debate que es necesario adelantar de cara a la nación.

CAPÍTULO 1

AHORA, LA POLÍTICA ES LOCAL Y TIENE CONTENIDO ECONÓMICO Y SOCIAL



La descentralización busca, fundamentalmente, darle vigencia plena a los principios y valores democráticos, particularmente a los de la llamada democracia local. Garantizarle a la ciudadanía el derecho a participar, con poder real y efectivo, en el gobierno y la administración de los asuntos de interés público que más le interesan; en la construcción de su propio destino; en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Para lograrlo, distribuye territorialmente el poder político-administrativo del Estado. Reparte oportunidades y cumple así uno de los propósitos que algunos le asignan a toda democracia.

De manera concreta, se propone darle autonomía a los gobiernos seccionales y locales, gracias a la elección popular de gobernadores y alcaldes; entregarle a las entidades territoriales nuevas atribuciones administrativas y fiscales, también nuevas responsabilidades; ordenar a su favor transferencias de las arcas nacionales; y fortalecer la participación comunitaria que le *pone pueblo* a la descentralización.

Se convierte, por ello, en instrumento válido de modernización y apertura política. Busca romper los criterios con los que se manejaban los problemas públicos. Además, excluye los canales y mecanismos de tipo clientelista, propios del viejo Estado.

En razón de lo dicho, la descentralización es un proceso de naturaleza eminentemente política. Tiene en cuenta, claro está, consideraciones de orden geográfico, fiscal, económico, financiero, administrativo y técnico. Pero, su esencia y su razón de ser son políticas y, por eso, se le considera también pieza clave en cualquier estrategia de reforma del Estado. La evaluación de sus logros y resultados, igualmente de sus limitaciones y fracasos, debe hacerse a partir, entonces, de la que es su verdadera naturaleza.

Aunque con imperfecciones y todavía de manera no generalizada, los propósitos políticos de la descentralización empiezan a cumplirse. De manera resumida, estas son las conclusiones de algunos de los estudios hasta ahora realizados:

- los gobiernos departamentales y municipales han ganado autonomía;
- las gobernaciones y alcaldías ya no hacen parte de las redes clientelistas, ni de las maquinarias o aparatos partidistas, porque dejaron de ser cuotas de los jefes políticos. Se han roto los lazos que amarraban la suerte de los municipios y departamentos a los «tejemanejes» de la política nacional;
- las autoridades regionales y locales están ahora más cerca de las gentes y sus problemas;
- hay nuevos canales de expresión política; por eso, a las elecciones de alcaldes concurren proporcionalmente más votantes que los que asisten a otros debates comiciales;
- están cambiando los patrones históricos de comportamiento electoral;
- han surgido organizaciones y movimientos cívicos, comunitarios, suprapartidistas e independientes al interior de los partidos tradicionales, y toda clase de alianzas y coaliciones que orientan y canalizan sectores cada día más

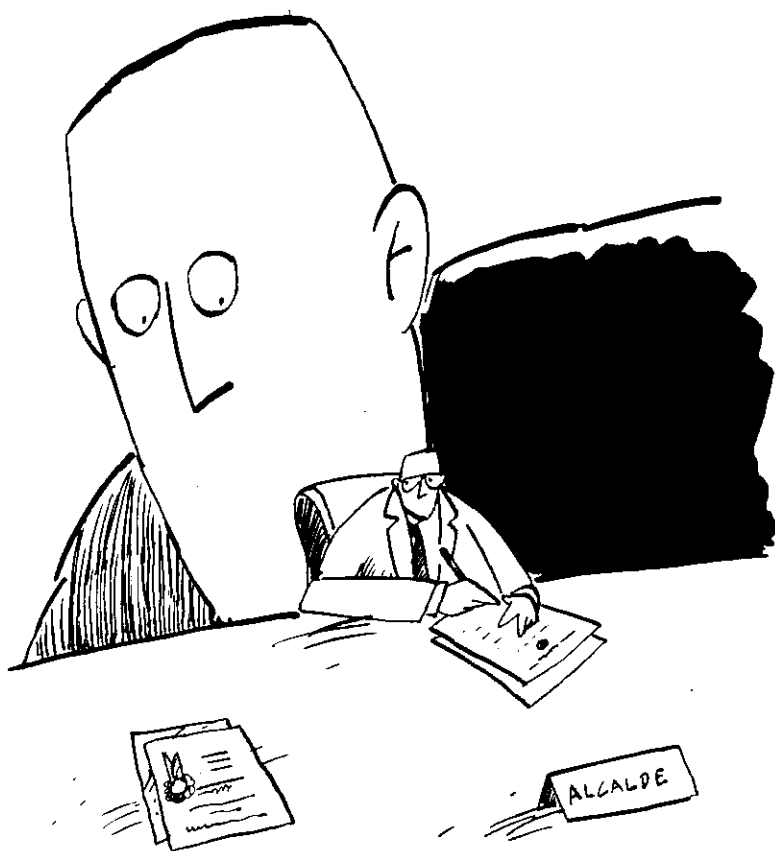
- importantes del electorado; han surgido también nuevas simbologías y expresiones políticas de la sociedad civil;
- se han desdibujado aún más las fronteras entre los militantes y adherentes de los partidos históricos, cuyas maquinarias se han visto superadas, en muchos casos, por la aparición de mayoritarios movimientos de opinión;
 - en pequeños, medianos y grandes municipios, se han elegido alcaldes que no responden a las clasificaciones políticas tradicionales;
 - conocidos liderazgos de sólida implantación regional y local han desaparecido, o se han visto afectados;
 - las entidades territoriales son ahora escuela de democracia en la que aprenden todos los actores del proceso político, en las que se está formando la nueva clase dirigente política y administrativa del país, y en las que es posible estructurar opciones o alternativas de poder distintas de las que siempre se han puesto a prueba;
 - el Banco Mundial y Planeación encontraron, en 1994, según estudio que se resume más adelante, que la gestión local era más eficiente y estaba en manos de un nuevo liderazgo: el que ejercen jóvenes e innovadores profesionales, que gozan de un gran aprecio ciudadano y logran movilizar a sus comunidades, todo lo cual legitima la autoridad de que están investidos; y
 - los departamentos y municipios han ganado en *gobernabilidad*, concepto que cada día tiene mayor importancia porque se refiere a la capacidad de sus autoridades para tomar las decisiones que les permitan ejercer sus atribuciones y resolver los problemas que deben atender.

Todo lo anterior ha fortalecido, entre nosotros, el concepto de democracia local y sus prácticas. Algunos quisieran

que ese proceso de cambio se cumpliera forzosamente en detrimento de los partidos tradicionales, y se sorprenden de que los alcaldes liberales y conservadores sean todavía mayoría en el país. Tal apreciación es equivocada, porque si bien es cierto que la descentralización organiza espacios y escenarios para la participación y promueve e impulsa la aparición de nuevas fuerzas y organizaciones, también es válido sostener que si los partidos tradicionales se transforman, cambian sus criterios de aproximación a los problemas públicos y modernizan la manera como ejercen el poder, bien pueden ocupar los espacios y acceder a los escenarios que crea la descentralización.

Con otras palabras, debe decirse que el proceso no se concibió para excluir del juego político a los partidos tradicionales, pues por definición, y en razón de sus principios y preceptos, la descentralización no puede preferir, relegar o repudiar a ninguno de los actores de la vida social. Otra cosa es que el proceso *institucionalice reglas de juego*, y exija comportamientos contrarios a los vicios y prácticas que, durante largo tiempo, acompañaron a los partidos tradicionales. Pero, si esos partidos se acogen a las nuevas reglas y se transforman, nada se opone a que continúen canalizando las expresiones ciudadanas.

Como no lo han hecho, como no han logrado en todos los casos ajustar su ejercicio político cotidiano y local al esquema impuesto por la descentralización, desde 1988, cuando se realizó la primera elección popular de alcaldes, empezaron a perder el poder que habían monopolizado. Por ello, en distintas ocasiones y lugares, ha habido alcaldes de otros partidos y movimientos, y aunque continúa la coloración política tradicional en la mayoría de las alcaldías, también se observa la disminución de las lealtades partidistas, entre otras razones, porque ahora hay la posibilidad de crear y ofrecer varias alternativas y de castigar el uso abusivo del poder.



Vladko 1998

La tendencia anotada se consolida con el paso del tiempo. En las tres primeras elecciones de alcaldes, las que tuvieron lugar en los años 1988, 1990 y 1992, el liberalismo repitió alcaldía, en las tres ocasiones, en 401 municipios, y el conservatismo en 289. Entre los dos partidos sumados, en 680 casos, o sea el 65.2% de los municipios (37.9% los liberales y 27.3% los conservadores).

Si a las anteriores tres elecciones se suma una cuarta, la de 1994, el resultado cambia porque el liberalismo solo repitió, en las 4 oportunidades, en 216 municipios, y el conservatismo en 157. Sumados los dos, en 373 casos, o sea el 35.2% de los municipios (20.4% los liberales y 14.8% los conservadores)¹. El cuadro siguiente ilustra bien la situación:

<i>Partidos</i>	<i>Tres elecciones</i>	<i>Cuatro elecciones</i>
Liberales	401 (37.9%)	216 (20.4%)
Conservadores	289 (27.3%)	157 (14.8%)
Total	680 (65.2%)	373 (35.2%)

También ha habido municipios, aunque pocos, que nunca han elegido alcaldes liberales o conservadores².

Estadísticamente está probado, entonces, que ha habido una disminución del dominio histórico que los partidos tradicionales ejercieron a nivel local mediante el control de las alcaldías. Claro que esta conclusión debe matizarse, porque, en muchos casos, candidatos liberales o conservadores que ganaron las elecciones se inscribieron como cívicos, independientes,

1. Tomado de la investigación sin publicar, adelantada por Patricia Pinzón de Lewin para Colciencias, el BID y la Fundación Presencia.

2. Son los casos de Guarne y El Peñol, en Antioquia; Cajicá y Tabio, en Cundinamarca; Mallama, en Nariño; y Lérída, en el Tolima.

suprapartidistas (coaliciones), o con denominaciones que no revelaron su origen partidista.

LAS ELECCIONES LOCALES SON BIEN DISTINTAS DE LAS NACIONALES

Otro hecho que merece destacarse es el relacionado con la gran diferencia que hoy existe en el comportamiento electoral de la ciudadanía, según se trate de elecciones municipales y departamentales, o de presidenciales y parlamentarias. En el primer caso, hay signos evidentes de apertura y de multipartidismo, reflejados en la aparición de organizaciones y movimientos que, regional y localmente, están echando raíces. También es claro, como se acaba de anotar, que el control de los partidos tradicionales sobre las alcaldías ha disminuido. En el segundo, es decir el de las elecciones nacionales, la inveterada división y clasificación política de las mayorías continúa determinando el comportamiento electoral de quienes concurren a las urnas.

Podría decirse, a manera de resumen, que la descentralización está alterando y desarticulando las adhesiones políticas tradicionales a nivel local y regional, pero que no ha logrado superarlas en el plano nacional. El resultado no es despreciable porque, como lo anotan estudiosos de este tipo de fenómenos, la distinción entre elecciones locales y elecciones nacionales por parte de la ciudadanía, es signo evidente de modernización y apertura política.

Clientelismo por inercia

Antes de la descentralización, las redes clientelistas conformadas por los jefes políticos locales, regionales y

nacionales, constituían casi la única organización de que se valía el Estado para decidir sus acciones en provincia y transferir a departamentos y municipios parte de los recursos de la nación. Los votos se conseguían a cambio de los servicios, obras o puestos, que se lograban financiar y proveer gracias a las formas clientelistas que necesariamente exigían el impulso y la aprobación de la mayoría de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes.

Con la descentralización se crean las condiciones institucionales para que el clientelismo desaparezca o se reduzca notoriamente. La acción del Estado y la provisión de recursos y posibilidades a la provincia, ya no dependen de la habilidad y diligencia de los jefes políticos, sino del fortalecimiento administrativo y financiero de las entidades territoriales y de la vigencia de un ordenamiento que debe garantizar transparencia, equidad y eficiencia en la actividad oficial. Entre otros, esos son los efectos que deben producir la elección popular de alcaldes y gobernadores, la revocatoria del mandato, la participación comunitaria y el control social de la gestión pública.

Si así no ha sucedido, en todos o en la mayoría de los casos, es porque el entorno político-cultural no ha permitido romper del todo el modelo y las prácticas clientelistas, enquistadas en la sociedad. En varias partes se ha verificado, sin embargo, que los éxitos de la descentralización son proporcionales al sentido de comunidad y a las tradiciones cívicas de las regiones y lugares en que se aplica. Que los gobiernos locales trabajan mejor cuando hay una gran cohesión social y una alta participación comunitaria. Que la cooperación ciudadana facilita el buen gobierno. En suma, que la clave, en muchos casos, está en lo que algunos autores llaman la «posibilidad cívica».

Más democracia local que regional

Las consecuencias antes anotadas se aprecian más a nivel municipal que departamental. Es normal que así suceda. En Estados Unidos, por ejemplo, se calcula que las dos terceras partes de los candidatos a las elecciones locales no se presentan a nombre de los partidos que recogen la opinión mayoritaria de los norteamericanos. En cambio, los candidatos a las gobernaciones de los Estados de la Unión sí representan oficialmente a los demócratas o a los republicanos. Entre nosotros, debe agregarse a lo anterior, hemos tenido más elecciones de alcaldes que de gobernadores. Seguramente, a medida que el proceso avance, sus repercusiones también se sentirán en los departamentos que, sin duda, serán permeables a las lecciones e influencias que reciban de la base.

Cayó en terreno abonado

Como la descentralización interpreta y expresa bien la realidad nacional, ha echado raíces. Sus principios han sido asimilados por la mayoría de los colombianos y, las oportunidades que crea, aprovechadas por muchas comunidades particularmente las que mejor han entendido que gracias a la participación, pueden multiplicar sus posibilidades de mejoramiento y solucionar al menos parte de sus necesidades básicas.

Además, las consecuencias políticas, antes anotadas, le han dado al ordenamiento institucional, en los ámbitos local y regional, la legitimidad y representatividad de que carece a nivel nacional. De paso, le ha otorgado a ese mismo ordenamiento mayor gobernabilidad.

Esas son las razones para que la descentralización se haya convertido en el más sólido soporte del sistema político que nos

rige, de nuestras precarias formas democráticas, del Estado nacional, todavía débil, que tenemos, y del mini-Estado que siempre hemos tenido a nivel regional y local.

La descentralización amortiguó la crisis

Otro de los efectos políticos, que merece destacarse tiene que ver con el hecho de haber impedido que se extendieran a todo el país los efectos de la profunda crisis que salió a flote con motivo de la narcofinanciación de la pasada campaña presidencial. La descentralización le puso, en efecto, una especie de límite territorial a la crisis, porque el Gobierno no pudo utilizar 32 gobernaciones y 1.070 alcaldías con todo el poder que de ellas depende, para comprar o pagar apoyos políticos, como lo hizo con la administración nacional.

Otros habrían sido los desarrollos de la situación creada, si el Gobierno hubiese tenido a su disposición las administraciones seccionales y locales. En esta crisis, sostuvo advertido analista, «la institucionalidad local y regional se ha erigido en factor de estabilidad democrática. Suerte muy distinta correría hoy el país si no existieran más de un millar de alcaldes y más de 30 gobernadores departamentales que siguen actuando cotidianamente con sus respectivos programas de gobierno. La presencia... de alcaldes cívicos que gobiernan ciudades, en donde viven más de 10 millones de habitantes de los 36 con que cuenta el país, proyecta un sentimiento de confianza en las posibilidades de salir fortalecidos de la crisis, y permite que la estructura estatal se mantenga a pesar de las investigaciones que involucran al Presidente de la República y a algunos de sus más inmediatos colaboradores».

Lo dicho explica que algunos advirtieran con sorpresa que la crisis fuese capitalina, y no se sintiera en provincia. Así

ocurrió porque gobernaciones y alcaldías fueron ajenas a las consecuencias burocráticas del proceso 8.000, y continuaron trabajando sin los sobresaltos que se produjeron a nivel central. También, porque la estabilidad departamental y municipal cuenta más para los habitantes de provincia, que lo que suceda en Bogotá, pues las comunidades esperan que la solución a sus problemas venga más de las administraciones locales y seccionales que de la nacional.

CLAVE DE LA GUERRA O DE LA PAZ

La importancia de la descentralización en el proceso de consolidación de un Estado pluralista y democrático —y en razón de ello legítimo— se refleja en las posiciones variables y contradictorias, faltas de coherencia, además, que frente a ella ha asumido la guerrilla.

Inicialmente, la apoyó sin reservas. Solicitó que hiciera parte de las conversaciones de paz que tuvieron lugar a mediados de los ochenta. En su «fórmula de cese del fuego» las FARC pidieron que «gobernador y alcalde sean elegidos popularmente; que el municipio se eleve a la categoría de célula viva de la Nación, con un presupuesto del 40% proveniente de los impuestos y las rentas nacionales». Más tarde, cuando en el Congreso se discutía la elección popular de alcaldes, uno de los voceros de la UP sostuvo que con «el fortalecimiento del municipio puede empezar a desmontarse toda la construcción centralista y antidemocrática», y solicitó que «el paso siguiente sea, por fuerza de las cosas, la elección popular de gobernadores».

Todo lo anterior se logró. Inclusive con realizaciones que van más allá de la petición inicial, porque hoy más del 40% de los ingresos de la mayoría de los municipios proviene de transferencias nacionales. Así se hizo, no por solicitud de la

guerrilla, sino porque la *conveniencia nacional lo exigía*, y porque eran reformas estructurales en las que coincidieron la subversión y el «establecimiento».

Estrategia ambivalente

Pero, ahora, la guerrilla quiere acabar, con las armas en la mano, el proceso descentralizador, en vez de contribuir a su consolidación y mejoramiento para el desarrollo, por ejemplo, de lo que en otras épocas algunos idearon como formas válidas de *socialismo municipal*. Fue lo que persiguió el pasado 26 de octubre de 1997, a través del boicot electoral que decretó. Por primera vez, se opuso abiertamente a la realización de las campañas y al debate electoral, porque decidió impedir, por todos los medios a su alcance, que las elecciones departamentales y municipales tuvieran lugar en extensas regiones del país. Lo hizo comprometiendo los espacios internacionales de «reconocimiento» y «aceptación» que había ganado, porque ni la Unión Europea, ni la OEA, ni los gobiernos extranjeros que han ofrecido mediar en el conflicto, entendieron ni avalaron las posiciones extremistas que asumió la subversión colombiana.

¿Por qué lo hizo? Por razones de fondo, obviamente. No porque le interese impedir la elección de determinados candidatos como alcaldes, concejales, gobernadores o diputados. Su decisión y empeño obedecieron a razones superiores.

En primer lugar, buscó consolidarse territorialmente en algunas regiones, asumiendo el control absoluto y total de áreas geográficas y poblaciones y eliminando en ellas la presencia de cualquiera de las manifestaciones del Estado, así fueran democráticas y participativas como las descentralizadas. Quiso ser *autoridad única* en esos lugares y reemplazar, simple y llanamente, al Estado. Su comportamiento, desde este punto de vista,

desarrolla la *guerra de posiciones* que decidió adelantar desde hace algún tiempo. Para la guerrilla lo local tiene ahora valor estratégico.

Luego, porque quería evitar que el sistema político se consolidara e implantara sólidamente por la base, que continuara adquiriendo algún grado de legitimidad democrática. Buscaba destruir los cimientos que le quedan al precario sistema político que tenemos, para poderlo descalificar y golpear mas fácilmente, hasta destruir al Estado que hemos logrado construir.

Ese fue el alcance de la estrategia subversiva. Esa la razón de ser de su escalada sangrienta durante los meses anteriores a octubre. Nunca había tratado de sabotear otra elecciones de esa manera. Lo hizo con las últimas departamentales y municipales de 1997, porque entendió claramente su contenido y alcance. Su trascendencia.

«Clientelismo armado»

Conviene anotar también que, frente a la descentralización, la guerrilla no sólo asume posiciones disímiles, sino que tiene un doble o triple juego, pues la combate, después de haberla propiciado, porque descubrió que sirve a los intereses del sistema y del Estado que quieren derrotar, sin perjuicio de servirse también ella de los resultados del proceso, en sus manifestaciones económicas y sociales. Así ocurre porque la subversión adelanta en provincia operaciones de verdadero *clientelismo armado*, cuando presiona a los alcaldes para que las inversiones se hagan en determinadas veredas o barrios, o benefician a comunidades o sectores específicos de la población. Una vez que las inversiones se realizan, la guerrilla las explota y capitaliza políticamente, porque le dice a la comunidades que, gracias a su «gestión armada» (con sometimiento, secuestro y hasta asesi-

atos de alcaldes), se han conseguido esas ayudas, obras o inversiones.

Quizá el testimonio más ilustrativo de la manera como opera esa forma de clientelismo armado está en el reportaje que Gustavo Álvarez Gardeazábal, gobernador del Valle del Cauca, concedió a *El Tiempo*: «Cuando fui alcalde descubrí que en Tuluá la guerrilla tenía dominio sobre 23 de los 26 corregimientos. Entonces me di cuenta de tres cosas: que ésta había reemplazado al Estado en esas áreas, que la ley me prohibía tener contacto con ella, y que ésta podría tener contacto con el alcalde a través de los campesinos. La guerrilla se comprometió a no agredir ni los puestos de policía, ni a los policías, ni a los campesinos. Las sugerencias que tuvieran como controladores de esas zonas podían tener eco en el gobierno a través de acciones gubernamentales, como obras. En ese momento fue visto como una violación a las normas. La Procuraduría hizo investigaciones, a petición del Ministro de Gobierno Fabio Villegas, y no encontró nada. Yo creo que ese micromodelo puede ser usado sin uno perder ni la dignidad de gobernante, ni violar la ley...» (Noviembre 4 de 1997, p. 8A).

Dicho con otras palabras, la guerrilla utiliza y aprovecha, donde puede, la autonomía política y el fortalecimiento administrativo y fiscal de las entidades territoriales. Esa es la razón para que busque orientar, presionar y coaccionar la gestión local y, en particular, la inversión de los recursos municipales y se haya convertido en muchos casos en factor altamente perturbador de la vida pública a nivel local. La presión armada le garantiza los dividendos políticos que esas inversiones generan.

A manera de resumen, se puede decir que el terror y el «apoyo» que compra con el clientelismo armado le sirven a la guerrilla para librar la guerra de posiciones en que está empeñada.

La situación que se acaba de denunciar, a más de ilegal e irregular, descalifica y desconceptúa ante la opinión el proceso descentralizador. Lo «mata» en la conciencia de algunos sectores ciudadanos. Por ello, es necesario superarla y buscar que la guerrilla reinsertada, en desarrollo de las negociaciones de paz que el país requiere, acceda democráticamente a los escenarios que crea la descentralización.

Espacios válidos para la reinserción

La hostilidad y el boicoteo electoral de la guerrilla a la descentralización son explicables dentro de su «lógica política»: busca derrotar al Estado, minarlo por la base, obtener la victoria total. Sin embargo, dentro de un propósito de negociación y paz, esos comportamientos son incomprensibles, porque es claro que los espacios democráticos que crea la descentralización deben servir de escenario para que los alzados en armas que tengan una vocación política se reincorporen o reinserten y pongan a prueba la validez de sus propuestas, después de haber conseguido para ellas el favor popular, en franca lid democrática.

Por eso, a los argumentos de distinto orden dados para ponderar las ventajas y resultados del fortalecimiento de las entidades territoriales y la distribución del poder, conviene agregar uno que, hasta ahora, no ha sido tenido en cuenta: los espacios democráticos que crea la descentralización, a nivel departamental y municipal, deben servir para la reinserción de los subversivos que quieran poner a prueba su vocación política y sus ideas sobre el Estado, el servicio público y la manera de lograr el bienestar colectivo.

En las conversaciones y negociaciones, que se adelantarán algún día con el propósito sincero de lograr la paz y la reconciliación de los colombianos, seguramente se tratarán y acordarán

muchos temas. Entre ellos, las facilidades económicas y sociales que se deben otorgar a los alzados en armas para asegurar su reincorporación plena a la vida civil: créditos y otras ayudas económicas, vivienda, parcelas, formación profesional, etc.

Entre esos alzados en armas hay quienes tienen clara y definida vocación política: los comandantes, principalmente. Para ellos, más que las ayudas de carácter económico o social (casa, carro y beca), seguramente contarán las posibilidades reales y ciertas que encuentren para ejercer esa vocación, es decir, para participar válidamente, y por canales democráticos, en la vida política del país. Concretamente, para presentar y defender sus ideas y propuestas y para ejercer al menos parte del poder político del Estado. Unos serán ministros o congresistas, como ha ocurrido. Pero no habrá puestos en el gobierno, ni curules en el Congreso, para todos, como tampoco los hay para la mayoría de quienes aspiran a ellos sin haber militado en la subversión.

Por eso hay necesidad de crear y fortalecer otros escenarios o espacios, distintos del gobierno y del Congreso, otros centros de poder, otros canales de participación que les permitan a los interesados, en este caso los reinsertados, reclamar el favor popular para sus proyectos políticos de carácter regional o local. Esos escenarios son los departamentos y los municipios fortalecidos política, fiscal y administrativamente. En ellos pueden expresarse esas vocaciones y ejercerse, con proyección sobre el bienestar de las comunidades que se gobiernan, parte del poder político del Estado. El país tiene que prepararse, entonces, para ver de gobernadores y alcaldes, de diputados y de concejales, a los comandantes guerrilleros desmovilizados que el pueblo elija.

Por las razones anotadas, desmontar la descentralización constituye monumental error histórico. Va en contravía de nuestra

realidad y de nuestras necesidades. Le hace el juego a la subversión, porque crea el caldo de cultivo que favorece sus propósitos y estimula los paros cívicos y las marchas campesinas, para sólo citar dos de los instrumentos que más se utilizan para poner de presente el abandono de la provincia. Atenta también contra la convivencia civilizada, porque de la descentralización se debe decir lo mismo que algunos han anotado de las reformas agraria y urbana: es clave de la guerra o de la paz.

«Lo local es el escenario de la guerra y el arma de la paz». Esta frase de Camilo Villa resume bien la situación, porque la «primera batalla», y tal vez la más importante que debemos librar, tiene que ver con la necesidad de construir sociedad y Estado a nivel local, dado que la guerrilla quiere conquistar el poder nacional gracias al control que pretende sobre departamentos y municipios.

Es el arma de la paz, porque los escenarios democráticos que crea la descentralización a nivel regional y local, son espacios para la reinserción de los subversivos.

DESARROLLO SOCIAL Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

A los logros políticos de la descentralización deben sumarse sus realizaciones en el campo económico y social, pues ha contribuido decisivamente al mejoramiento de los índices que miden nuestro grado de subdesarrollo y pobreza.

Durante los últimos lustros, esos índices, en efecto, muestran conquistas importantes: cada día es menor el porcentaje de familias que están por debajo de la línea de pobreza, y mayor el que logra satisfacer sus necesidades básicas, y más grande la cobertura de los servicios sociales y domiciliarios de salud, educación, agua potable y alcantarillado. También han dismi-

nuido las tasas de mortalidad infantil y aumentado las inversiones en vivienda social.

Si lo que se acaba de anotar no se refleja en la percepción generalizada que tenemos de las situaciones que vivimos y el futuro que nos espera, es porque subsisten grandes disparidades entre regiones y estratos sociales en cuanto a ingresos, patrimonio y condiciones de vida, y porque los citados índices sólo miden un porcentaje o proporción del total del número de habitantes que crece todos los años exponencialmente. En términos absolutos, el progreso no es significativo porque poco disminuye el número de iletrados si se reduce, por ejemplo, el analfabetismo del 20%, en una población de 25 millones, a un 10% cuando esa misma población pasa a ser de 40 millones. Debe decirse también que esos índices tampoco reflejan a satisfacción las condiciones y calidad de vida, porque fenómenos como la contaminación ambiental y la falta de un sistema masivo de transporte muchas veces dan al traste con los avances que se alcanzan en otras áreas de la vida cotidiana.

En razón de lo dicho, conviene mejorar los índices de desarrollo social y asegurar que sus beneficios lleguen a toda la población. Es lo que, afortunadamente para el país, está logrando la descentralización con las inversiones sociales que realizan los municipios y departamentos. Infortunadamente menos con las que realiza la administración nacional, como luego se verá.

Satisfactorio balance de prueba

Los procesos descentralizadores tienen, sin duda, un costo de aprendizaje para el gobierno central y las entidades territoriales. Obviamente, no empiezan produciendo todos los resultados que de ellos es dable esperar. Sólo a medida que se ejecutan y mejoran van mostrando sus realizaciones. Es lo que ha ocurrido entre nosotros.

Anualmente, Planeación Nacional evalúa la inversión que hacen los municipios de su participación en los ingresos corrientes de la nación (PICN). Lo hace teniendo como punto de referencia los porcentajes mínimos de inversión que en determinados sectores sociales deben realizar los municipios, con cargo a las transferencias que reciben de la nación. La última de esas evaluaciones corresponde a las inversiones efectuadas en 1996 (Documento Conpes 2947 de agosto 13 de 1997). En ella, Planeación reconoce expresamente que los logros y resultados de la descentralización y los niveles de cumplimiento de los porcentajes de inversión que fija la ley, son superiores a los que se registraron en 1995 y en 1994, cuando empezó a regir la ley 60 de 1993 sobre transferencias. Destaca también que, año tras año, los alcaldes hacen un «uso más racional de los recursos a su disposición», que «las ejecuciones sectoriales se acercaron más a los porcentajes mínimos de inversión establecidos en la ley»..., que «incluso los sobrepasaron en la mayoría de los casos», y que todos los municipios, en particular los que tienen menos de 500.000 habitantes, «registraron mayores porcentajes de ejecución en salud, educación, agua potable y deporte».

Vale la pena resumir por capítulos cuáles fueron las verificaciones y comentarios que hizo Planeación.

Salud

En este campo se registró «el avance más notorio. El porcentaje alcanzado fue de 26.6%, superior al 20.3% de 1995, así como al porcentaje que la ley fija como mínimo ...el mayor porcentaje se destinó al régimen subsidiado de salud (47.5%), lo que representa un avance en la implantación del sistema que establece la ley 100... la prioridad fue el pago de personal y la infraestructura».

Entre los indicadores físicos de este sector se «destacan los de cobertura, dado que registran un aumento, tanto de la población beneficiaria del régimen de subsidios, así como de las instituciones prestadoras de servicios... los puestos de salud incrementaron su número, así como los promotores, los técnicos y funcionarios administrativos de la rama».

Importa señalar que, para Planeación, «se percibe una transformación en la prestación del servicio de salud, del modelo de oferta al de demanda, dadas las mayores asignaciones al régimen subsidiado y los menores niveles de gasto en materia de infraestructura».

Educación

«Se cumplió y superó el porcentaje obligatorio...» Era del 30% y llegó al 30.4%. «Los municipios menores de 5 mil habitantes continúan orientando más el gasto hacia la infraestructura (remodelación y mantenimiento), a diferencia de los demás que destinaron sus recursos, preferencialmente, al pago de personal docente».

Al hablar de indicadores físicos, Planeación destaca «su incremento general, sobre todo de los que tienen que ver con la financiación de docentes, la construcción y dotación de planteles, así como el número de niños atendidos por establecimientos oficiales».

Las asignaciones para deporte, recreación y cultura fueron del «6.1% y superaron el 5% mínimo establecido en la ley». Un alto porcentaje se destinó a «infraestructura deportiva». En los rubros —cultura, recreación y deporte— «aumentó el porcentaje de ejecución».

Agua potable y saneamiento básico

El mayor porcentaje de inversión «se orientó a la construcción de acueductos y, en segundo lugar, a la infraestructura en alcantarillado». También se asignaron «importantes recursos al manejo de basuras» y se empezaron a «realizar inversiones en materia de conservación de cuencas y reforestación». Como indicadores físicos de este sector sobresalen «el aumento del número de viviendas con servicios de acueducto y alcantarillado, así como la continuidad en la prestación del servicio».

Debe destacarse también que la inversión se fortaleció con «recursos locales» que se sumaron a las transferencias.

«Otros sectores»

Son los que se pueden financiar con recursos de libre disposición. «Se hizo notoria la inversión en infraestructura vial, electrificación y equipamiento urbano... la infraestructura vial sigue siendo el sector al cual se asignan mayores niveles de recursos...» En los municipios grandes se destinó un porcentaje importante al cuidado» de grupos vulnerables... y a la prevención y atención de desastres».

Resguardos indígenas

En el país hay 490. En 1996 recibieron una participación de 22.125 millones, que equivalen aproximadamente al 1.5% de las transferencias que ese año recibieron todos los municipios del país. Orientaron su inversión «principalmente hacia la educación (21.3%), el agua potable (13.5%) y el sector agrario (11.7%)». También verificó Planeación que había un «avance significativo en la administración y ejecución «de las transferencias por parte

de los pueblos indígenas. Gracias a ello han podido «solucionar necesidades de sus comunidades, así como fortalecer aspectos de su identidad étnica y cultural».

Representantes de esos resguardos consideraron importante «el papel que están jugando (las transferencias) en la formación de líderes indígenas para asumir sus propios procesos de desarrollo» (Documento Conpes 2847 de 1996).

Proceso en curso

A manera de resumen, Planeación concluye diciendo que en «la destinación sectorial del consolidado de los recursos municipales para inversión, se observa que la generalidad de los mismos se orientó principalmente hacia la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico...; en estos sectores se invirtió cerca del 80.6% de las participaciones... los recursos propios se invirtieron en vías, desarrollo comunitario y agua potable... las regalías apoyaron notoriamente al sector de agua potable y, en menor magnitud, la educación...».

Tal vez no sobre agregar que diez años de variadas experiencias no son suficientes para hacer un balance definitivo sobre los resultados de la estrategia puesta en marcha. En Colombia, y en cualquier parte del mundo, la descentralización es un proceso que se define y ejecuta durante un período relativamente largo. Durante ese mismo lapso, es objeto de ajustes y rectificaciones, según los resultados que arroje y los obstáculos que encuentre. No se agota, entonces, con la adopción de una medida o la ejecución de un determinado acto. Como todo proceso, demanda y exige perseverancia. Los españoles dedicaron diez años a la que llamaron etapa o fase meramente normativa del régimen autonómico, que empezaron después de la muerte de Franco.

Lo anterior no se anota con la intención de justificar o explicar posibles fracasos de la descentralización entre nosotros —que, además, no los ha tenido—, sino con el propósito claro de señalar que el proceso, en buena hora iniciado, debe producir resultados todavía más positivos y favorables que los que ha arrojado hasta el momento.

«Progresos notables»

Esa evolución favorable también se comprueba con los resultados de la evaluación que del proceso hicieron en 1994 el Banco Mundial y Planeación Nacional. Con tal fin, realizaron 16 estudios de casos en igual número de municipios de diferente tamaño, condiciones y características: Manizales, Valledupar, Ipiales, Zipaquirá, San Juan de Nepomuceno, Piedecuesta, Jamundí, Líbano, Belalcázar, La Mesa, Zapatoca, Puerto Tejada, Versalles, Pensilvania, Cucunubá y Puerto Nariño.

Sus conclusiones son igualmente favorables al proceso, aunque menos elocuentes que las obtenidas dos años más tarde. Estas fueron algunas de las verificaciones de 1994:

- La mayoría de los municipios analizados hizo progresos notables en la prestación de los servicios esenciales para sus habitantes;
- el incremento de recursos a disposición de los entes locales se reflejó en mayor cobertura de los servicios (la del agua aumentó en doce de los 16 casos estudiados);
- diez de los municipios investigados cumplieron importante papel en materia educativa;
- la construcción y el mantenimiento de vías mostraron gran dinamismo;
- aumentó la atención a los sectores sociales más desprotegidos y a las zonas rurales;

- cuando la comunidad participó con trabajo, material o recursos, las obras mejoraron y los ahorros fueron grandes;
- se intensificó la tarea fiscalizadora de la ciudadanía y las comunidades organizadas, y se elevó el costo de las decisiones equivocadas o ineficaces; y
- los cambios han sido apreciados por la población que ahora espera más del gobierno municipal que del nacional: así lo dijo el 90% de los encuestados en Manizales, el 75% en Ipiales y el 60% en Zipaquirá.

Los 16 municipios analizados por Planeación Nacional y el Banco Mundial reflejan bien la heterogénea y diversa realidad de los 1.070 municipios que tiene Colombia. Por ello, con prudente reserva, las conclusiones del documento citado se pueden extender a todo el universo municipal del país («Estudio sobre capacidad de los gobiernos locales», Informe No. 14085-Co, Washington, D.C., 19 de julio, 1995).

La Costa también se recupera

Recientemente, se publicaron³ los resultados del estudio que adelantó la Fundación para el Desarrollo del Caribe Colombiano —Fundesarrollo— con el propósito de evaluar el impacto del proceso descentralizador en la región. Las conclusiones divulgadas son bien elocuentes:

- ha favorecido significativamente el desarrollo de la Costa y sin duda se constituye en el principal instrumento para afianzar la democracia y en la mejor opción para incrementar la calidad y cobertura de los servicios sociales;

3. «La Costa gana una partida», César Vargas, *El Espectador*, noviembre 30 de 1997.

- la región duplicó los recursos para inversión y aumentó considerablemente la cobertura en los principales sectores sociales: 82% en educación primaria, 40% en secundaria, 75% en acueducto, y 54% en alcantarillado (datos de 1996); y
- lo anterior le permitió a la Costa reducir la distancia en materia social frente a otras regiones, y disminuir el índice de necesidades básicas insatisfechas en 8 puntos entre 1985 y 1993, equivalente a la reducción presentada en el plano nacional.

Sin embargo, los resultados en la calidad y sostenibilidad de los servicios no fueron los mejores, en buena medida porque la región arrancó la descentralización con niveles muy bajos de cobertura, lo que la obligó a destinar recursos importantes para montar la infraestructura básica.

Fracaso a nivel nacional

Mientras las entidades territoriales presentan balances positivos en materia social, el gobierno central fracasa en el cumplimiento de las metas que él mismo se fijó. Así lo estableció el Consejo Nacional de Planeación —organismo creado por la ley e integrado por representantes de los sectores sociales, económicos, gremiales, ecológicos, comunitarios y culturales— cuando evaluó a finales de 1997 el Pacto Social y encontró que no había cumplido sus metas en empleo y lucha contra la pobreza, que son los temas que aquí nos interesan.

Todo lo anterior prueba las ventajas de la descentralización y los inconvenientes de la política *recentralizadora* que algunos quieren ejecutar, en vez de mejorar y profundizar el proceso en curso.

El propio Consejo de Planeación, en el documento citado («El Salto Social: la sociedad pide cuentas»), se encargó de señalar que, a su juicio:

- se equivoca el Gobierno cuando propone desacelerar la descentralización para equilibrar las finanzas de la Nación;
- ha faltado transparencia en el manejo de la cofinanciación; y
- la no utilización de los espacios de participación ciudadana dilapida el *capital social* de que dispone el país.

GIRO A LA DERECHA

Las experiencias de los últimos diez años prueban básicamente dos cosas:

- 1°. que la descentralización constituye una profunda reforma política de evidentes repercusiones económicas y sociales; y
- 2°. que el reparto del poder político-administrativo del Estado, que propicia la descentralización, no favorece los intereses de la clase política tradicional pues perdió las ventajas y prerrogativas de que antes disponía y usaba discrecionalmente.

Lo primero está suficientemente acreditado en los apartes anteriores de este trabajo.

Lo segundo ocurre, porque ha cambiado el mapa político del país. Porque las decisiones políticas locales importantes se toman, cada vez más, en la instancia municipal y menos en la nacional. Porque los sectores políticos tradicionales vieron esfumarse el control rígido y vertical que ejercieron sobre la vida de la provincia colombiana, durante el régimen centralista que estructuraron a lo largo de prácticamente una centuria («cien

años de soledad democrática»). Y porque el *poder local* que surge con la descentralización es base fundamental para la construcción de nuevos poderes a nivel regional y nacional. Se invirtieron así las relaciones de poder que, en buena medida, están al origen del abandono y marginamiento de extensas regiones del país.

En el antiguo régimen, antes de la descentralización, la clase política, particularmente si tenía asiento en el Congreso, ejercía el poder del Estado en todos y cada uno de los departamentos y municipios del país.

Teóricamente, correspondía al Presidente nombrar los gobernadores. En la práctica, el ejercicio de esa facultad estaba sometido, cada día más, a las presiones de senadores y representantes. Los congresistas chantajeaban al gobierno de turno: si no les nombraban sus candidatos, no votaban los proyectos oficiales; hacían filibusterismo; promovían debates a los ministros y generaban toda clase de «crisis» políticas a nivel departamental.

El Gobierno, que se sentía secuestrado y rehén de los parlamentarios, terminaba cediendo: nombraba los candidatos de los congresistas. Por esa vía, los gobernadores se convertían en «propiedad» o «cuota» del senador o representante que los recomendaba y sostenía en el cargo, porque cuando los mandatarios seccionales perdían el apoyo del congresista o grupo de congresistas que los patrocinaban, había «crisis política» y tenían que renunciar. Sin el respaldo de por lo menos un parlamentario era imposible sobrevivir en la administración seccional.

El gobernador era, entonces, prisionero de la clase política. Su gabinete, los alcaldes y demás funcionarios que nombraba, también eran «cuota» y, simultáneamente, parte de la red de poder que hacía las veces de maquinaria de los partidos y servía a los intereses electorales de los congresistas.

A través de los mecanismos descritos, la clase política nombraba gobernadores, alcaldes y todas o buena parte de las burocracias departamentales y municipales. Y decidía sobre la inversión pública que los mandatarios seccionales y locales decretaban, porque eran senadores y representantes, a través de sus «cuotas», quienes decidían en qué se invertían los escasos recursos que tenían a su disposición las sometidas administraciones y en qué municipios, barrios o veredas.

Recuérdese que las transferencias empezaron en los años 70: el situado con la ley 46 de 1971 y la participación municipal en el impuesto a las ventas con la ley 33 de 1968. Aunque las cifras y volúmenes de esas transferencias no se pueden comparar con las de ahora, de todas maneras financiaban los presupuestos de las entidades territoriales, y les daban alguna capacidad de inversión a departamentos y municipios.

Con la descentralización, la clase política perdió ese inmenso poder que teóricamente correspondía al Gobierno, pero que en la práctica estaba en manos de los congresistas, por las presiones que ejercían sobre el Presidente y sus ministros.

Actualmente los gobernadores y alcaldes pueden hacer respetar su condición de jefes de las administraciones departamentales y municipales que dirigen y los derechos de los pueblos que gobiernan, gracias al estatus político que les concede la elección popular y la relativa autonomía administrativa y económico-financiera que les otorga la descentralización. *Pueden actuar libremente.* No necesitan recibir órdenes de ningún congresista ni de ninguna autoridad de Bogotá o de la capital del respectivo departamento, sobre la manera como deben conformar sus gobiernos o la forma como deben invertir los recursos que manejan.

Son hombres y mujeres libres y funcionarios autónomos. Claro está, si quieren serlo. Porque por su propia voluntad o por



Vladko 1998

las condiciones en que se desarrolló el debate que los llevó al cargo, pueden terminar siendo mandatarios «hipotecados», dependiendo en mayor o menor grado de un grupo o de un jefe político.

Contrarreforma regresiva

Es esto, precisamente, lo que quieren los sectores retardatarios de la clase política: crear las condiciones para que la elección de gobernadores y alcaldes se realice a favor de candidatos y amigos suyos, es decir a favor de personas de su confianza. Quieren que así ocurra, por lo menos en un buen número de casos, en los departamentos y municipios que más les interesan. Buscan que esas elecciones no se les vayan de las manos, que las puedan controlar, que puedan participar e intervenir en ellas con tal poder que los resultados favorezcan sus intereses políticos.

Para lograrlo necesitan unificar el calendario electoral, o sea, disponer que las elecciones de Congreso y las de gobernadores y alcaldes tengan lugar el mismo día.

Ese es el propósito que hoy anima a parte de la clase política en relación con la descentralización. En la imposibilidad de revertirla del todo, porque no pueden derogar la elección de gobernadores y alcaldes para regresar al régimen anterior⁴, quieren modificarla en la forma anotada para recortarle a los mandatarios seccionales y locales la autonomía política de que ahora gozan.

En razón de lo dicho, la unificación del calendario electoral era pieza maestra del proyecto de *contrarreforma* que el Congreso discutió durante la legislatura 1996-1997 y que afortunadamente se hundió.

4. Aunque el Presidente del Senado, Guerra Tulena, propuso en 1995 volver al libre nombramiento y remoción de los alcaldes municipales.

De ese proyecto también hacía parte el recorte o «desaceleración» de las transferencias municipales. Así ocurría, no por voluntad de la clase política, sino por interés del gobierno nacional, que buscó tapan el hueco del déficit fiscal con los recursos que le quiso quitar a los municipios.

La contrarreforma sumaba entonces necesidades e intereses de la mayoría de la clase política (unificación del calendario electoral) y del gobierno (recorte a las transferencias), y terminaba desmontando la descentralización en sus dos variables más importantes, la política y la económico-financiera. Por esa razón, ponía en marcha una decidida política *recentralizadora*.

El proyecto se hundió en el Congreso por vicios de procedimiento, porque el Senado y la Cámara se equivocaron en su tramitación. No por razones de fondo, ni porque no tuviera mayorías a su favor. Quienes fueron sus principales promotores, los ministros en ese entonces del Interior y de Hacienda, doctores Horacio Serpa y José Antonio Ocampo, sostuvieron, después del revés que tuvo el proyecto en las Cámaras, que las ideas que inspiraban la contrarreforma seguían siendo válidas, y que cuando las condiciones y la coyuntura fueran propicias el Congreso debería estudiarlas nuevamente.

Dicho con otras palabras, el proyecto que pretende desmontar la descentralización no ha muerto. En cualquier momento *puede revivir*. Todo depende del resultado de las elecciones parlamentarias y presidenciales de marzo y mayo de 1998. Si los enemigos agazapados de la descentralización son mayoría en ellas, puede reaparecer. Por ello, vale la pena recordar cuáles son los inconvenientes de la insepulta contrarreforma, para librarle la batalla con suficientes elementos de juicio.

«Cambio electoral»

La unificación del calendario electoral, es decir la realización en un mismo día de las elecciones de congresistas, gobernadores, diputados, alcaldes y concejales, sirve sin duda a los intereses de la clase política. También les sirve la realización de dichas elecciones en la misma época, con escasas semanas de diferencia, siempre que las legislativas tengan lugar primero, o sea antes de las departamentales y municipales.

Cualquiera de dichas fórmulas permite reconstruir las sólidas pirámides que se estructuraban sobre bases bien amplias y que antes de la Constitución de 1991 fortalecieron baronazgos y gamonalatos electorales. Ahora, según la propuesta, en el primer peldaño de esa pirámide estarían los aspirantes a los concejos. En el segundo, los candidatos a las alcaldías. En el tercero, quienes deseen ser diputados. En el cuarto, los que quieran ser gobernadores. En el quinto, los que pretendan la Cámara de Representantes. Y en la cúspide, los candidatos al Senado.

Los aspirantes al Congreso tendrán interés en ampliar la base y los distintos peldaños de la pirámide. Para lograrlo, inventarán y promoverán toda clase de candidaturas. De esa manera, interferirán y perturbarán las elecciones regionales y locales. Con sus recursos económicos y sus vastos conocimientos electorales, aparte de su experiencia, los candidatos al Senado y a la Cámara dominarán las elecciones regionales y locales. Los fenómenos y los hechos departamentales y municipales perderán identidad y fuerza y se ahogarán por la presencia avasallante de otra clase de intereses y preocupaciones.

Suerte parecida correrán los movimientos cívicos, independientes y comunitarios —genuinas expresiones de la sociedad civil— que habían empezado a encontrar un espacio propio bajo el sol, en virtud de la separación del calendario electoral.

La unificación permite entonces que la clase política recupere el control que perdió sobre departamentos y municipios.

Pagar y comprar apoyos políticos

En su momento, el Gobierno sostuvo que la reforma propuesta obedecía al deseo de hacer coincidir en el tiempo el período del Presidente de la República con el de los gobernadores y alcaldes. El planteamiento era equivocado, porque quienes piensen que así se facilitan las relaciones entre dichos funcionarios deben recordar que tales relaciones no pueden situarse en un plano puramente personal, sino en un campo institucional. Las relaciones son nación, departamento y municipio. Así ocurre en todo el mundo. Por ello son institucionales. No pueden ni deben ser personales.

Por las razones anotadas (autonomía de los fenómenos regional y local y relaciones institucionales y no personales) ni en Europa, ni en los Estados Unidos, ni en otras partes de América Latina coinciden las elecciones nacionales con las de otros niveles territoriales. Tampoco coincide el período de las personas escogidas por el pueblo para destinos tan diferentes.

¿A qué obedeció, entonces, la iniciativa oficial? Simplemente, al deseo de entregarle al Congreso el manejo de las elecciones departamentales y municipales. La Constitución de 1991, en forma expresa, dispuso que las elecciones departamentales y municipales se realizaran en fecha separada de la de congresistas (artículo 262). Así se decidió, no por inadvertencia ni descuido sino porque se quería respetar el hecho departamental y municipal. Reconocerle toda su identidad y autonomía. Evitar que fuera interferido por la presencia de temas y nombres nacionales. Porque si las elecciones tienen lugar el mismo día o en la misma época, es claro que los intereses y las preocupaciones

de los aspirantes al Congreso van a prevalecer sobre las que puedan ser inquietudes departamentales y municipales. Las elecciones parlamentarias se vuelven el premio mayor y las de gobernadores y alcaldes pasan a un segundo plano. Así se le facilitan las cosas a la clase política.

Ampliación de períodos

El período de los alcaldes —por lo menos en el caso de las grandes ciudades— es dramáticamente corto. No permite ejecutar un programa serio de gobierno. Deja proyectos inconclusos que, infortunadamente, no tienen en muchos casos la continuidad que aconseja la eficacia de toda acción o política pública. Conduce al «cortoplacismo». Cuando el alcalde aprende a ser alcalde tiene que irse porque se le vencieron los tres años. Otro tanto puede decirse en el caso de los gobernadores de departamentos grandes por el tamaño de su población, grado de desarrollo e importancia económica.

De ahí surge la necesidad de ampliar a cuatro años el período de alcaldes y gobernadores. Pero, como la propuesta no se justifica en todos los casos, pues no tiene mayor razón de ser cuando se trata de departamentos y municipios pequeños, para éstos convendría adoptar períodos de tres años. O sea que la duración del período de alcaldes y gobernadores debería definirse con base en la categoría y clase de la respectiva entidad territorial.

Así se superaría el reparo que, con razón se le formula al régimen municipal y departamental vigente en el país: somete a las mismas normas realidades bien distintas desde los puntos de vista geográfico y político, urbano, social y económico. Para salir de esa igualdad o uniformidad jurídica, que muchas veces

se convierte en verdadera camisa de fuerza, es necesario tomar decisiones que interpreten y expresen esa diversa realidad.

Pero, como no parece que estemos todavía maduros para establecer períodos de tres años, en unos casos, y de cuatro en otros, lo que resulta viable es la extensión del período a cuatro años para todas las gobernaciones y alcaldías. Tal ampliación debe regir a partir del período que se inicie el 1° de enero del año 2.001. Cobijaría a los gobernadores y alcaldes que se elijan desde octubre del 2.000.

La propuesta aquí esbozada tiene una ventaja adicional para el sistema político en su conjunto, porque evita, en primer lugar, que las elecciones departamentales y municipales se realicen a veces el mismo año en que tienen lugar las legislativas y presidenciales, o muy cerca unas de otras, como ocurrió primero en 1994 y luego en 1997-98.

Luego, porque conduce a que las elecciones tengan lugar cada dos años, cuando haya transcurrido la mitad del período del Presidente de la República y del Congreso, o de los gobernadores y alcaldes, según el caso. Las elecciones de estos últimos se realizarían cuando haya transcurrido la mitad del período del Presidente y del Congreso. Y las de éstos, cuando los gobernadores y alcaldes lleven dos años en el cargo.

De manera precisa este sería el calendario electoral: legislativas y presidenciales en 1998; departamentales y municipales en el 2.000. Nuevamente presidenciales y legislativas en el 2.002, y de gobernadores y alcaldes en el 2.004. Más tarde, y en el mismo orden, en el 2.006 y en el 2.008. Y así sucesivamente.

En la forma anotada se *descongestiona* el calendario electoral y se separan bien las elecciones nacionales (legislativas y presidenciales) de las departamentales y municipales. No faltarán

quienes quieran darle a estas últimas, y en algunas regiones y ciudades de Colombia, el valor de test político sobre lo que está ocurriendo a nivel nacional y el grado de aceptación con que cuente el Gobierno, todo lo cual conviene al sistema político.

Ade más, la realización de elecciones cada dos años evita que unas sirvan de «trampolín» para aspirar a otros destinos públicos. Concretamente, para que quienes fueron derrotados como candidatos a las gobernaciones y alcaldías, aprovechen los votos que obtuvieron para montar candidaturas al Senado o la Cámara. Y lo contrario: que quienes no fueron elegidos congresistas, busquen ser gobernadores, diputados, alcaldes o concejales con los votos que consiguieron en las legislativas.

Autorizar la reelección para el período inmediato

Debe establecerse únicamente para alcaldes y gobernadores de municipios y departamentos que tengan importancia demográfica y económica. Para efectos de la reelección, debe hacerse una distinción entre las diferentes entidades territoriales, porque en el caso de los departamentos y municipios pequeños podrían utilizarse el peso y las prerrogativas de las respectivas administraciones seccionales y locales para manipular el debate y coaccionar a los electores. En cambio, en las grandes ciudades y en los departamentos que han alcanzado cierto nivel de desarrollo, la elección la deciden amplios sectores de opinión independientes, en los que la *presión oficial* produce resultados contrarios a los que buscan quienes la ejercen abusivamente.

La reelección debería autorizarse hasta por dos períodos, para que el buen alcalde y el buen gobernador completen períodos máximos de 12 años.

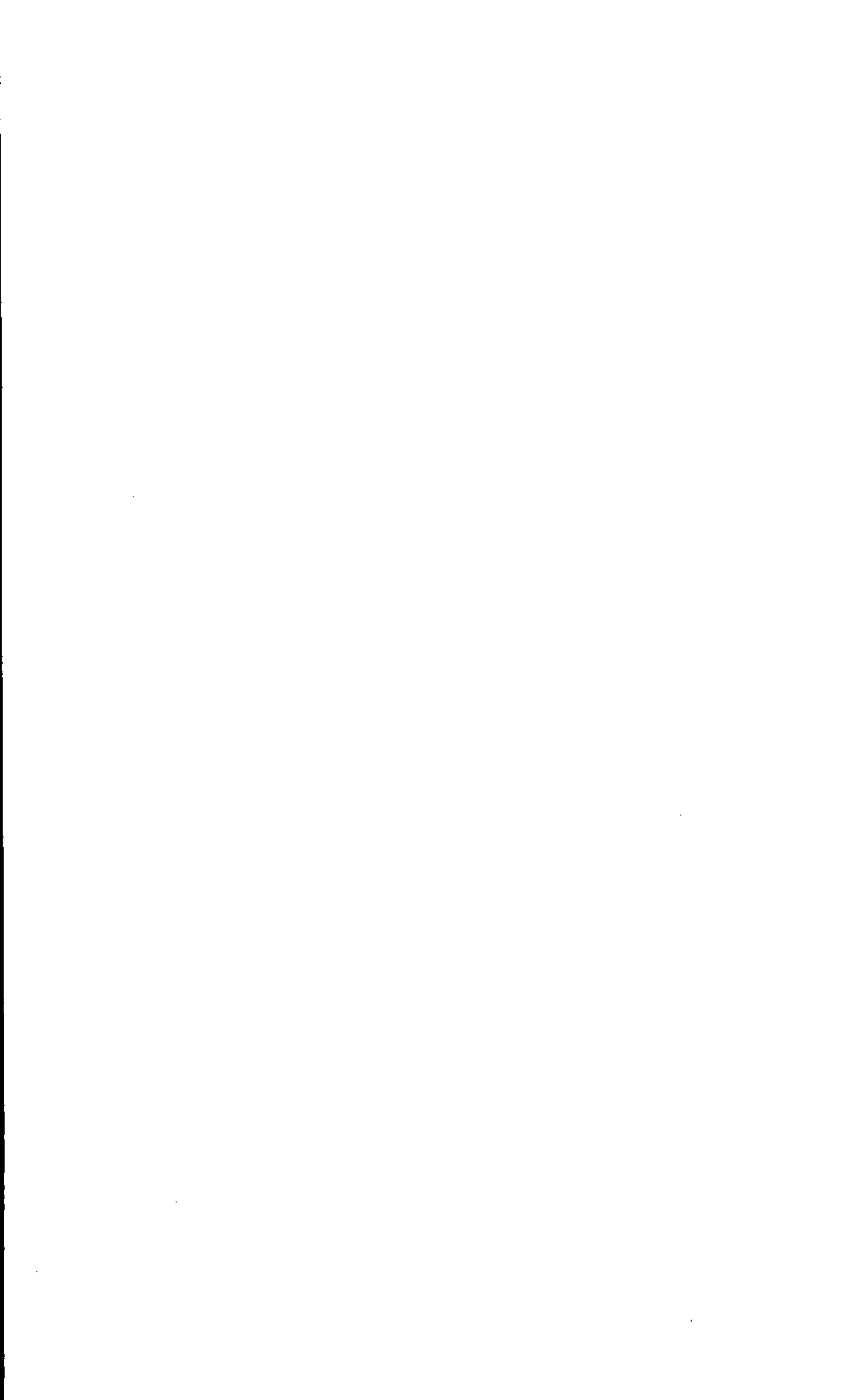
Así como el período de 4 años sólo debe cobijar a quienes se elijan en octubre de 1998, la posibilidad de la reelección

también sería aplicable únicamente a quienes se elijan a partir de esa fecha, pues las reglas de juego en materia electoral no pueden ser retroactivas. Ningún órgano del Estado puede legislar con nombre propio. Si lo hace, el sistema político pierde legitimidad y transparencia. Y las reglas de juego, en vez de ser tratado que garantice la convivencia pacífica, se convierten en acto de agresión.



CAPÍTULO 2

LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES EL TALÓN DE AQUILES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS



Las transferencias de la nación a los departamentos y municipios constituyen hoy la pieza maestra del proceso descentralizador. En este momento son su variable más importante, por lo que representan en promedio para todo el país, el 50% de los ingresos de los presupuestos de las administraciones centrales de las entidades beneficiarias, y apalancan cuantiosas operaciones de crédito. Sin ellas, la descentralización sería un mero canto a la bandera, una simple ilusión. Son el soporte económico y financiero de las formas de auto-gobierno que empezamos a organizar y del traspaso de funciones que dispone la ley.

La fuerza del proceso en curso radica en su coherencia e integralidad: de manera simultánea, atiende los aspectos políticos, fiscales y administrativos más importantes en la vida de cualquier entidad territorial. También radica, en su gradualidad y progresividad, pues se va cumpliendo por etapas, a medida que sus destinatarios van haciendo suyos e incorporando los principios y las fórmulas que lo animan.

La Constitución de 1991 no inventó las transferencias, como algunos creen. Tan sólo *constitucionalizó* las de los municipios que antes eran de ley y dispuso que el situado fiscal se liquidara con base en los ingresos corrientes de la nación y no

en sus ingresos ordinarios, como lo preveía la reforma de 1968. También ordenó que la participación de los municipios fuese un porcentaje de esos mismos ingresos corrientes y no del IVA, y que su monto aumentara porcentualmente durante la década siguiente a la promulgación de la Carta de 1991.

Hay quienes sostienen —y entre ellos está la Comisión del Gasto Público— que el régimen anterior a 1991 favorecía más a las entidades territoriales y que, de haberse continuado con él, por lo menos los departamentos recibirían hoy sumas mayores a título de transferencias.

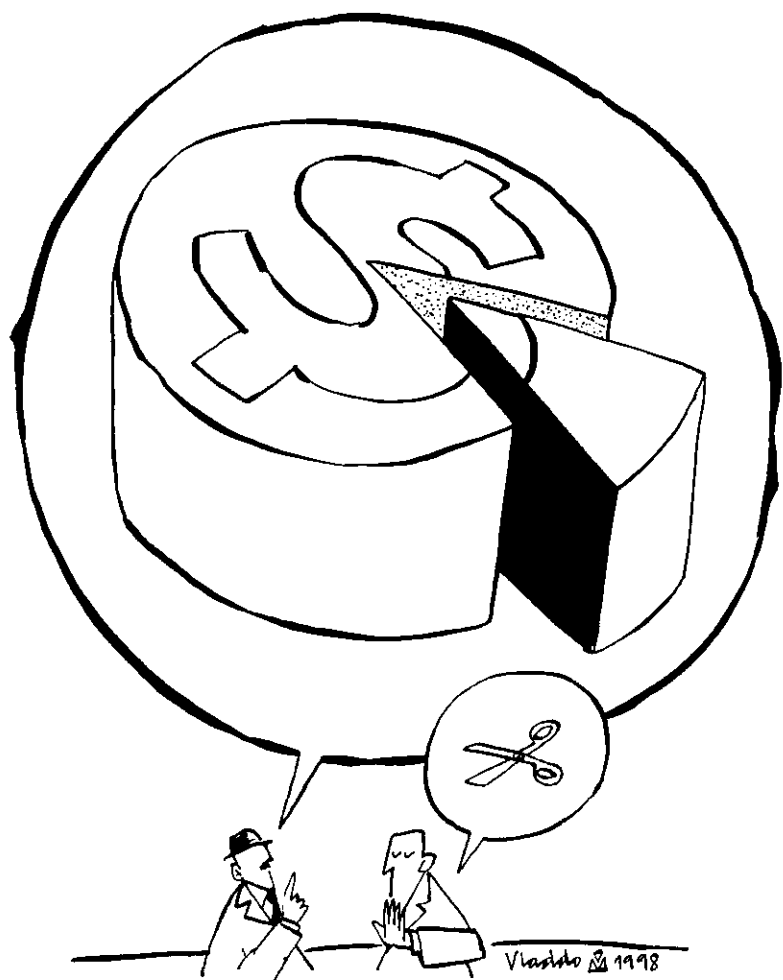
En un documento que Pedro Nel Ospina —investigador de Fedesarrollo— preparó para el Consejo Nacional de Planeación (y del que este capítulo hace uso), se rebaten con cifras las repetidas afirmaciones del ex-Ministro Guillermo Perry, según las cuales «a los constituyentes del 91 se nos fue la mano en materia de transferencias».

Dice así el citado documento:

...según estimaciones realizadas por Herrera (1997) del régimen de participación en los ingresos corrientes¹ resultó un ahorro para el gobierno central si se compara con la participación que hubieran tenido los municipios bajo el régimen de la ley 12 de 1986. Para todos los años, a partir de 1992, se genera un ahorro (para la nación) del 0.82 del PIB.

Las transferencias empezaron entonces antes de la Carta de 1991. El situado fiscal apareció por primera vez en la reforma constitucional de 1968 y fue desarrollado por la ley 46 de 1971. Sus valores incorporan las sumas que antes, y en virtud de numerosas leyes, destinaba la nación al pago de maestros y al sostenimiento de numerosos hospitales en el país. Con su vigencia, desaparecieron las «marchas» que periódicamente hacían desde

1. Que fue decretado por la Constitución de 1991.



provincia y hasta Santafé de Bogotá los docentes departamentales para reclamar el pago oportuno de sus sueldos.

Las transferencias a favor de los municipios surgieron en la ley 33 de 1968, como una participación suya en los recaudos que generaba el recién creado impuesto a las ventas. Más tarde, la ley 12 de 1986, contemporánea de la elección popular de alcaldes, ordenó su incremento en el tiempo y dispuso que fuera hasta del 50% de lo que produjese el «impuesto al valor agregado» (IVA).

RAZÓN DE SER E IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS

El traspaso de recursos de la nación a las entidades territoriales se justifica básicamente por las siguientes razones:

- la nación se reservó para sí el cobro de los impuestos más dinámicos, es decir, los que reflejan el crecimiento económico del país (v.gr. renta y aduanas), y le dejó a las entidades territoriales el recaudo de tributos menores;
- la descentralización del recaudo no será posible durante mucho tiempo, porque sólo la administración nacional posee los instrumentos y está en condiciones de combatir el fraude y la evasión fiscales, v.gr. en el caso del impuesto al valor agregado;
- su equitativa distribución permite adelantar una seria política de solidaridad e integración territorial, porque las regiones que más tributan subsidian a las de menor grado de desarrollo; y
- la concentración de recursos, durante varias décadas, en las arcas nacionales del Estado, es decir la centralización fiscal, abandonó y marginó extensas regiones del país.

De esa situación sólo saldrá la provincia con la ayuda sostenida y creciente de la nación que por mucho tiempo debe apoyar decisivamente el desarrollo local.

Tal vez no sobre agregar que todos los Estados prevén la transferencia de recursos del nivel central a sus diferentes entidades territoriales. Su monto depende de la manera como estén distribuidas las rentas, es decir de las facultades que tengan los distintos niveles territoriales para ordenar y recaudar tributos; de las atribuciones o competencias administrativas que a esos mismos niveles se asignen; y, obviamente, del grado de descentralización que se quiera para el respectivo país.

Porcentaje y montos apreciables

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, que en 1998 vale dos billones seiscientos mil millones de pesos (\$2.600.000 millones), sigue siendo la principal fuente de financiación de la vida local. En 1995 y 1996 representó algo más del 50% del total de los ingresos municipales.

Conviene anotar también que el peso de los ingresos tributarios propios de los municipios en el total de sus presupuestos, ha venido creciendo con el paso del tiempo, pues ya representa, en promedio, más del 10% del total de la financiación local, porcentaje que hasta hace poco se consideraba difícil de alcanzar. En 1995, con una muestra de 871 municipios, dichos ingresos tributarios valieron el 10.9% del total de los recursos locales. En 1996, con una muestra menor (821 municipios), representaron el 10% de esa misma financiación².

2. En las muestras citadas no se incluyó a Santafé de Bogotá, que representa la mitad de los ingresos tributarios del consolidado municipal.

Vale la pena señalar, igualmente, que el peso de las transferencias y los ingresos tributarios propios en la financiación local depende del tamaño de los municipios: mientras más grandes sean, menos cuenta su participación en los ingresos corrientes de la nación y más valen porcentualmente sus recursos propios. En los pequeños, pesan más las transferencias y menos los impuestos locales. Las diferencias que de ello surgen son apreciables: en los municipios de más de 100.000 habitantes, los tributos locales generan la tercera parte de sus ingresos y valen mucho más que las transferencias que reciben; en cambio, en los de menos de 5.000 habitantes, los impuestos locales producen en promedio el 5% del total de sus ingresos, y las transferencias aportan el 60% a su financiación.

Así sucede porque la estructura productiva y comercial en provincia también suele ser proporcional al tamaño de los municipios.

Infelizmente, en el caso de los departamentos, están cayendo sus ingresos propios, pues los que percibieron entre 1987 y 1995 descendieron del 60 al 45% en el valor total de sus presupuestos. A título de situado, los departamentos recibirán 3 billones trescientos treinta mil millones de pesos (\$3.300.000 millones) en 1998.

En razón de lo dicho, y lo que más adelante se anotará, los municipios no sufren ninguna *pereza fiscal*. Además, sus ingresos tributarios, y los de los departamentos, pueden crecer de manera apreciable si el gobierno y el Congreso deciden tramitar y aprobar la ley de reforma tributaria territorial de la que se hablará más adelante.

El cuadro siguiente de Planeación Nacional (Documento Conpes 2942 de 1997) muestra cuál fue la estructura de la financiación local en 1996:

CUADRO I. Participación porcentual de cada una de las fuentes en el financiamiento local en 1996

Rango Poblacional	No. de Mpios.	Ingresos Tribut.	Ingresos No Tribut.	Regalías	PICN	Cofinan.	Crédito	Otros	Total
>100.000	32	33.2	14.8	19.7	0.4	2.7	16.0	13.3	100.0
50.000 - 100.000	51	21.9	6.5	42.6	1.2	10.8	12.1	4.9	100.0
20.000 - 50.000	169	11.4	8.1	52.3	5.9	8.4	8.7	5.2	100.0
5.000 - 20.000	451	7.8	6.2	56.6	6.0	11.2	6.1	6.1	100.0
<5.000	118	4.8	7.6	60.9	7.1	11.3	4.6	3.8	100.0
Total Ponderado	821	10.0	7.2	54.0	5.6	10.3	7.2	5.8	100.0

FUENTE: Ejecuciones Presupuestales Municipales. CÁLCULOS: DAFDT - UDT.

LAS CRISIS POLÍTICAS TIENEN COSTOS

Durante 25 años, las transferencias se giraron sin que los gobiernos de turno se quejasen de su monto y ritmo de crecimiento, a pesar de que sus valores por disposición legal hubiesen tenido aumentos constantes. La situación cambió con motivo de la crisis política que estalló a mediados del año 1995 y que, como ya se dijo, no hemos logrado o querido superar.

Esa crisis, por su profundidad, tuvo, tiene y tendrá consecuencias de distinto orden. Entre ellas, unas de carácter económico y fiscal para el sector productivo del país y para el gobierno. En frase afortunada, pronunciada hace más de siglo y medio, un ministro de hacienda francés resumió las relaciones que siempre ha habido y habrá entre el manejo de los asuntos del Estado y la vida económica: «dadme buena política y yo os daré buenos negocios y, en consecuencia, buenas finanzas públicas».

Pero el gobierno no quiso pagar con cargo a sus propios recursos los costos de la crisis que él mismo había generado porque necesitaba, en palabras del Presidente Samper, «salvaguardar los recursos que necesitamos para las obras sociales y de infraestructura consideradas como la columna vertebral del plan del salto social³». Decidió, más bien, que esos costos los asumieran los municipios que eran ajenos a la crisis, porque no la habían originado ni está en sus manos resolverla y de la que son víctimas como el resto del país.

En ese momento surgió la propuesta del recorte a las transferencias municipales o su desaceleración y se oficializó el *manejo fiscalista* del proceso descentralizador, que dejó de ser tema de naturaleza política, del que se ocupaba el Ministerio del Interior, para pasar a ser asunto de competencia del Ministerio de Hacienda. Por ello, los ministros Guillermo Perry y José Anto-

3. Mensaje a las Cámaras Legislativas, 20 de julio de 1996.

nio Ocampo, en ese orden, fueron los abanderados del recorte y desaceleración que propusieron a las citadas transferencias.

Por todos los medios... ¡incluidos los legales!

Con el propósito de sacar adelante su iniciativa, el gobierno se empleó a fondo. En el proyecto de contrarreforma constitucional propuso que, en la ley anual de presupuesto, se entendiesen incorporadas autorizaciones suficientes para reorientar «rentas cedidas o asignadas» y para modificar las «leyes que decreten gasto público». En buen romance para reformar el monto de las transferencias cada vez que el Ejecutivo quisiera.

Y consiguió que en el presupuesto para 1997 se redujesen las transferencias municipales del 18% de los ingresos corrientes de la nación, que ordena la ley 60 de 1993, al 17.01%. Más tarde, el Congreso corrigió su error, y en la llamada ley de ajuste fiscal⁴, le devolvió a los municipios el 0.9% que le había recortado, pero no lo hizo con cargo a los ingresos de la nación, sino a los recursos de los fondos de cofinanciación. Seguramente durante 1997 los trámites presupuestales para el giro de las transferencias municipales se debieron «enredar» y complicar aún más, porque una parte se tomaba del fisco nacional y otra de los fondos de cofinanciación.

«LA SITUACIÓN FINANCIERA NACIONAL ES RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO Y NO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN»⁵

Los dos argumentos «de peso» que se esgrimen por parte de quienes piden el recorte de las transferencias son el déficit

4. La número 344 de 1996.

5. Ospina, Pedro Nel. Documento elaborado para el Consejo Nacional de Planeación.

fiscal de la nación y la «pereza fiscal» que, según ellos, aqueja a los municipios. Como luego se verá, los dos carecen de fundamento.

El déficit fiscal no se originó en las transferencias territoriales, sino en el gasto público de la nación que ha crecido sin medida ni control. Los ingresos corrientes del gobierno en el período 1990-1997 crecieron algo más de 3 puntos del PIB, pues pasaron del 10.2 al 13.5%, gracias a las 4 o 5 reformas tributarias decretadas en ese mismo lapso. Pero, como los gastos totales del gobierno, también durante los años 1990-1997, crecieron cerca de 6 puntos del PIB, el déficit fiscal se incrementó y ya es superior al 4% del PIB producto interno bruto.

El crecimiento de los gastos del gobierno no obedece entonces al aumento de las transferencias territoriales. Son otras las causas del faltante que tanto se alega para disminuir el gasto social que realizan los municipios. Así lo han establecido quienes han estudiado las cifras correspondientes y han encontrado que ellas *exoneran a las transferencias territoriales de toda responsabilidad* en el varias veces citado déficit.

Los que han crecido desmesuradamente son entonces los gastos de la nación (defensa, deuda pública, justicia y burocracia). Como se dijo, entre 1990 y 1997 los gastos totales del gobierno central se incrementaron en un 6% del PIB, cifra muy superior a la del aumento que tuvieron todas las transferencias, es decir las territoriales, las que financian la seguridad social y otras que durante el mismo período pasaron del 4.8 al 8.7% del PIB.

Así aparece también en el estudio que realizó y publicó el Banco de la República con el título «Indicadores del Sector Público No Financiero, 1987-1995» y con base en el cual Iván Jaramillo elaboró el siguiente cuadro:

CUADRO II. Estructura del gasto
Gobierno Central Nacional
(en miles de millones de pesos a precios corrientes)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos corrientes	914.2	1,341.80	1,749.60	2,060.10	3,165.00	4,208.10	5,904.20	7,587.70	9,514.80
Gastos por funcionamiento	259.9	387.6	509	603.5	745.5	1,107.50	1,794.80	2,372.50	3,376.30
Gasto por intereses y comisiones	88.2	114.9	162.2	230.3	324.1	430.8	672.9	665.5	1,144.20
Gasto por transferencias	399.4	509	679.7	976.4	1,359.40	2,045.60	2,729.30	4,495.40	5,070.40
Superávit o déficit	166.7	330.3	398.7	249.9	736	624.2	707.2	54.3	-76.1
Funcionamiento	28%	29%	29%	29%	24%	26%	30%	31%	35%
Intereses y comisiones	10%	9%	9%	11%	10%	10%	11%	9%	12%
Gasto por transferencias	44%	38%	39%	47%	43%	49%	46%	59%	53%
Gasto/ Ingreso	82%	75%	77%	88%	77%	85%	88%	99%	101%

LAS CIFRAS SON ELOCUENTES:

— En pleno período de descentralización, de apertura y privatizaciones, los gastos de funcionamiento han crecido del 28 al 35%.

— Como dichos gastos tienen que financiarse con crédito interno o externo, los costos de los intereses y las comisiones han pasado del 10 al 12%.

— El incremento de las transferencias se debe, en buena medida, al aumento que han tenido las de la seguridad social, como se verá un poco más adelante. Las territoriales han crecido mucho menos.

— Si las cifras del Banco hubiesen incorporado los años 1996 y 1997, que son los más agudos de las crisis políticas, seguramente el paso porcentual del gasto y del servicio de la deuda sería mayor dentro del total del gasto público nacional. Para resumir este aparte puede decirse, con Pedro Nel Ospina:

La descentralización no es la explicación de los problemas financieros del gobierno nacional... (esos) problemas en orden de importancia (se originan en) la sobrepresupuestación de gastos, la doble asignación de recursos para las mismas áreas y la no eliminación de gastos en el nivel central que son de competencia de los entes territoriales...

Si bien existen problemas en las finanzas territoriales, están lejos de ser la causa del desequilibrio fiscal del gobierno central...

Según el Banco de la República, entre 1987 y 1995, del total de las transferencias, las de seguridad social pasaron del 24 al 37%, es decir subieron 13 puntos, mientras que las territoriales, sumadas las departamentales y municipales, *decrecieron* 15 puntos, pues dejaron de representar el 68% y

sólo valieron el 53%, dentro del total del gasto originado en las tantas veces citadas transferencias. El cuadro adjunto ilustra bien la situación:

ESTRUCTURA DE LAS TRANSFERENCIAS

<i>Gastos por transferencias</i>	<i>1987</i>	<i>1995</i>
Nacionales para seguridad social	24%	37%
Departamentales	55%	35%
Municipales	13%	18%
Otras	8%	10%
Total	100%	100%

FUENTE: Banco de la República. Indicadores del Sector Público No Financiero, 1987-1995, p. 105. Cálculos: Iván Jaramillo.

Otras cifras del mismo estudio del Banco de la República prueban que también en el período 1987-1995, y a pesos constantes de 1990, las transferencias destinadas a la seguridad social duplicaron su valor relativo de los ingresos corrientes de la nación, pues pasaron del 11 al 20%, mientras que las territoriales —departamentales más municipales— perdieron dos puntos, pues cayeron del 30 al 28%. Estas son las cifras y los porcentajes:

CUADRO III. *Transferencias e ingresos corrientes de la nación*
Gobierno Central
(en miles de millones a precios constantes de 1990)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ICN	1,932.10	2,189.60	2,272.70	2,060.10	2,571.90	2,901.00	3,595.70	3,827.60	4,158.00
TRANSFERENCIAS	844.2	830.6	882.9	976.4	1,104.60	1,410.10	1,662.20	2,267.60	2,215.80
Nacionales	206.5	170.8	181.8	298.5	271.8	532.7	547.1	901.1	814.5
Departamentales	462.4	451.4	506	468.6	511.3	592	690.5	859.9	767.8
Municipales	109.5	145.6	143.9	151.4	247.1	237.7	346.6	416.9	404.3
Otras	65.8	62.8	51.2	57.9	74.4	47.7	78	89.7	229.2
Nacionales/ICN	11%	8%	8%	14%	11%	18%	15%	24%	20%
Departamentales/ICN	24%	21%	22%	23%	20%	20%	19%	22%	18%
Municipales/ICN	6%	7%	6%	7%	10%	8%	10%	11%	10%
Otras/ICN	3%	3%	2%	3%	3%	2%	2%	2%	6%

CÁLCULOS: Iván Jaramillo.

Sobre el cuadro anterior deben hacerse dos comentarios:

- 1°. Transferencias nacionales son las que se destinan a la seguridad social. Siempre han existido. La ley 100 las incrementó.
- 2°. Los porcentajes de las transferencias territoriales en relación con el valor de los IEN (ingresos corrientes de la nación) no coinciden con los que fija la ley, porque las cifras del Banco se refieren a operaciones y giros efectivos, o sea los que se realizan una vez hechas las deducciones a que hubiere lugar y según las normas vigentes sobre ejecución presupuestal.

De todo lo anterior es claro que el *gobierno no ha recordado sus propios gastos*, a pesar de que dice haber reducido el tamaño del Estado central y descentralizado el cumplimiento de algunas de las atribuciones que antes le correspondían. Tal vez así ha sucedido porque durante los últimos años decidió buscar legitimidad y comprar apoyos políticos incrementando el gasto público. Con tal fin revivió, por ejemplo, los auxilios parlamentarios, vía fondos de cofinanciación, y creó una nueva modalidad de ayuda regional, los auxilios presidenciales, todo lo cual ha *potenciado el clientelismo* y desconocido los principios de la autonomía local.

En razón de lo dicho, es necesario escoger entre el fortalecimiento de los gastos del gobierno nacional, casi siempre de carácter burocrático, y los de la descentralización, que garantizan inversión social.

Tal vez no sobre anotar, además, que el peso que se gasta en provincia, producto de las transferencias, es mucho menos inflacionario que el peso que se gasta por el gobierno central, porque el primero está destinado forzosamente a inversión, pues

así lo ordena la ley, mientras que el segundo suele financiar gastos de personal.

NO HAY PEREZA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS

No es cierto que en materia de ingresos los municipios se limiten a recibir las transferencias y que, confiados en ellas, no hacen ningún esfuerzo fiscal, es decir no recaudan tributos de sus habitantes. Quienes así razonan, olvidan que ese esfuerzo local ha producido resultados mejores que los conseguidos a nivel nacional, a pesar de las varias reformas tributarias que en los últimos años han decretado el gobierno y el Congreso, y que incrementaron el recaudo nacional en más de 3 puntos del P.I.B. Es lo que prueban las cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En efecto, los ingresos tributarios de los municipios crecieron en términos reales, así:

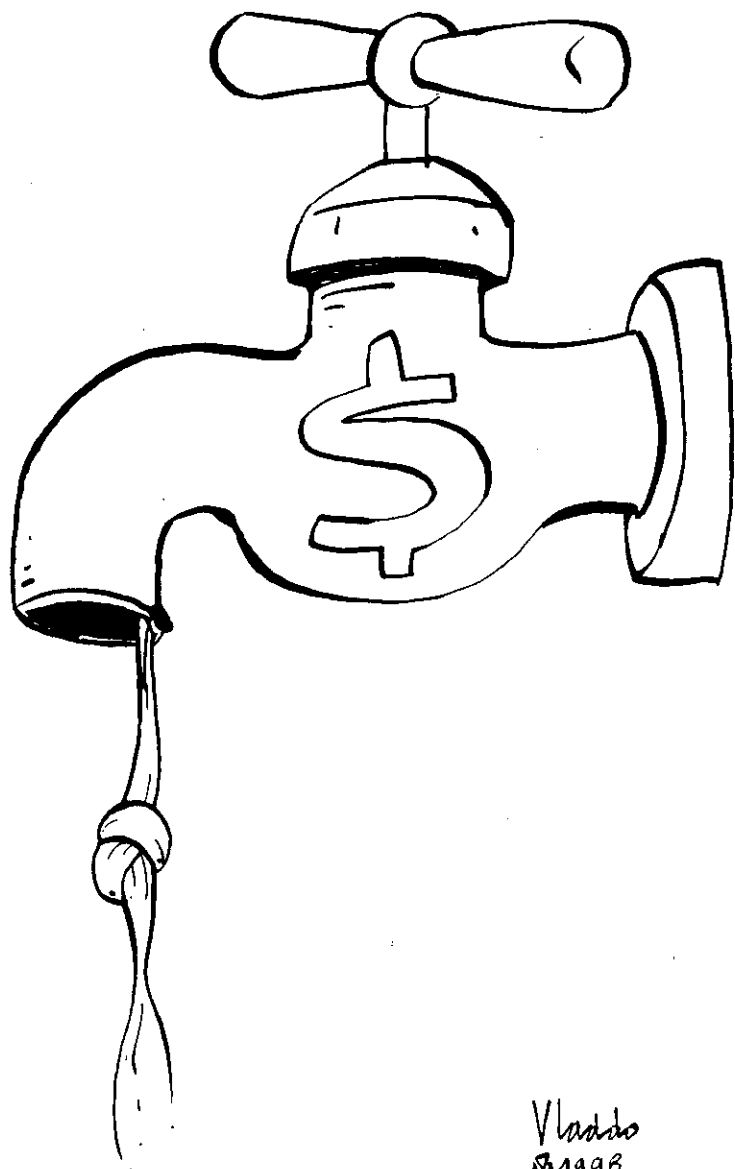
el 8% entre 1983 y 1990;

el 9% en 1993;

el 10% en 1995; y

el 13% en 1996.

Quienes hablan de la pereza fiscal de los municipios se basan en cifras anteriores a 1990, época en la que el proceso descentralizador apenas empezaba. Según el DNP, durante los años 1995 y 1996, el impuesto predial en valores constantes creció el 15.7 y el 25.4% y el de industria y comercio el 10 y el 23.2%, mientras las transferencias en el período 95/96 sólo



Vladko
1998

crecieron el 6.2%, también en términos reales. Y 1.022 municipios, de los 1.070 que tiene el país, incrementaron en 1996 sus ingresos fiscales propios por encima de la tasa de inflación.

Vale la pena destacar también que ese esfuerzo fiscal lo hacen en principio todos los municipios, sin consideración a la categoría en que se encuentren clasificados. Inclusive, el esfuerzo de los municipios no capitales es proporcionalmente mayor que el de las grandes ciudades. Es igualmente claro que los municipios son más eficientes fiscalmente que la nación; así lo prueban las cifras del Banco de la República que trae el estudio ya varias veces citado (Cuadro IV):

Esas mismas cifras del Banco de la República prueban también que los municipios realizan un esfuerzo mayor que el de la nación para mejorar sus recursos no financieros. Así se puede concluir si se comparan los ingresos corrientes de los tres niveles territoriales (tributarios y no tributarios sin transferencias), como aparece en el Cuadro V:

CUADRO IV. El esfuerzo fiscal de los municipios

Municipios capitales y no capitales
(en miles de millones de pesos a precios corrientes)

Años	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
IMPUESTOS NACIONALES									
Ingresos tributarios	932.5	1,383.80	1,727.30	2,047.70	2,987.00	4,051.00	5,424.40	7,659.60	9,291.00
IMPUESTOS MUNICIPALES (Capitales)									
Ingresos Tributarios	71.7	98.9	137	171.7	226.7	315.1	469.4	742.5	934.1
Impuestos Mpales/Nacionales	8%	7%	8%	8%	8%	8%	9%	10%	10%
IMPUESTOS MUNICIPALES (No Capitales)									
Ingresos Tributarios	21.4	27	40.8	54.8	74.8	95.8	148.1	197.1	265.1
Impuestos Mpales/Nacionales	2%	2%	2%	3%	3%	2%	3%	3%	3%
TOTAL IMPUESTOS MUNICIPALES									
Total Ingresos Tributarios	93.1	125.9	177.8	226.5	301.5	410.9	617.5	939.6	1,199.20
Impuestos Municipales/Nacionales	10%	9%	10%	11%	10%	10%	11%	12%	13%

FUENTE: Banco de la República. Indicadores del sector público no financiero 1987-1995. Consolidados, pp. 54, 87, 165.
Cálculos: Iván Jaramillo.

CUADRO V. Ingresos sector no financiero por niveles

Miles de millones de pesos a precios corrientes

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
NACIONAL	2,560.40	3,522.50	4,857.30	6,062.60	8,512.30	10,978	13,996	19,600	23,927
Gobierno Central	921.1	1,353.60	1,767.20	1,987.10	3,168.60	4,345.80	5,893.00	9,574.40	9,791.80
DEPARTAMENTAL	275.3	353.2	473.6	635.1	818.1	1,053.90	1,373.70	1,771.00	2,265.00
Gobierno Central	121.9	159.8	215.4	289	376.2	464.2	604.8	760.1	926.7
MUNICIPIOS	382	549.7	784.5	1,031.50	1,403.50	1,804.10	2,466.00	3,516.90	4,686.30
Gobierno Central	97.4	143.4	202.7	256.9	350.8	469.6	684.7	1,113.80	1,545.10
TOTAL AGREGADO NAL.	3,217.70	4,425.40	6,115.40	7,729.00	10,733	13,835	17,836	24,888	30,879
Total Gobiernos Centrales	1,140.40	1,656.80	2,185.30	2,533.00	3,895.60	5,279.60	7,182.50	11,448	12,264
AGREGADO NACIONAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
NACIÓN	80%	80%	79%	78%	79%	79%	78%	79%	77%
DEPARTAMENTOS	9%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	7%	7%
MUNICIPIOS	12%	12%	13%	13%	13%	13%	14%	14%	15%
Total Gobiernos Centrales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Gobierno Central Nacional	81%	82%	81%	78%	81%	82%	82%	84%	80%
Gobierno Central Deptal.	11%	10%	10%	11%	10%	9%	8%	7%	8%
Gobierno Central Municipal	9%	9%	9%	10%	9%	9%	10%	10%	13%

FUENTE: Banco de la República, sector no financiero, 1987-1995. Cálculos: Iván Jaramillo.

De lo anterior, es claro entonces que: los *municipios* mejoraron sus ingresos en 3 puntos (del 12 al 15%), mientras la nación descendió otro tanto (del 80 al 77%); y las *administraciones* centrales de los municipios tuvieron un incremento mayor (del 9 al 13%), mientras que los de la administración central nacional cayeron del 81 al 80%.

Los departamentos, sin embargo, perdieron 2 y 3 puntos, según se les compare como entidades o sólo se tengan en cuenta sus aparatos centrales, en razón de la caída que sufrieron los impuestos sobre los licores, las cervezas y los cigarrillos. La pérdida que sufrieron por dicho concepto fue grande y no alcanzó a ser compensada con las mejoras que tuvieron los ingresos por loterías, chance y registro y anotación.

Principalmente a causa del contrabando y la apertura, los impuestos departamentales de mayor producido, que son «impuestos al vicio», se han deteriorado: entre 1992 y 1995 cayeron del 1.3 al 1.1% del PIB. Mientras tanto, como se anotó antes, las transferencias departamentales (situado fiscal) no tuvieron crecimiento mayor.

Reforma tributaria territorial

Es importante agregar que el mejoramiento de los fiscos seccionales y locales depende, en buena medida, de los cambios que se le introduzcan a las normas legales vigentes sobre tributos departamentales y municipales. Sin necesidad de crear nuevos impuestos, debe redefinirse la base gravable de los existentes, dinamizar el recaudo mediante procedimientos eficaces para su liquidación, cobro y pago, y combatir el fraude y la evasión fiscales.

Con meras decisiones administrativas no se mejoran sustancialmente los ingresos departamentales y municipales.

Es necesario revisar a fondo todo el sistema tributario territorial. El caso de Bogotá, que aunque tiene otras proporciones es comparable, ilustra bien la situación. Gracias a las disposiciones de su Estatuto Orgánico (decreto-ley 1421 de 1993), y a la voluntad política de quienes han tenido el encargo de aplicarlas, la ciudad saneó y recuperó sus finanzas públicas, multiplicó sus ingresos y, para sólo citar un ejemplo, logró con el autoavalúo que los contribuyentes del predial pasaran de 500.000 a un millón entre 1993 y 1994.

Las reformas legislativas constituyen, entonces, la puerta de entrada al mejoramiento de las estructuras tributarias de las entidades territoriales y a la eficiencia de sus sistemas de recaudo.

Según conocido analista de estos temas, «existe un margen amplio para incrementar el recaudo y fortalecer las finanzas territoriales... (para lograrlo) es prioritario que el gobierno presente al Congreso y defienda una reforma al código tributario regional» y que se den mejoras en la «administración tributaria».

En los últimos años, el gobierno ha presentado varios proyectos a consideración del Congreso, pero no ha defendido ninguno, no se ha «jugado» por ellos, los ha dejado expósitos. Su capacidad colegisladora se agota en la reforma tributaria nacional. No se «desgasta» impulsando la territorial. Por ello, departamentos y municipios carecen del instrumento legal que les permita mejorar sus finanzas.

Los municipios se endeudan menos

Gracias al peso de otras fuentes en la financiación local, entre ellas los recursos tributarios propios y las restricciones que impuso la ley 358 de 1997, los entes locales acuden cada día menos al crédito público. Su participación, en efecto, dentro

del total de la financiación municipal, cayó del 9.2% en 1995 al 7.2% en 1996, aunque en las ciudades mayores de 100.000 habitantes ese porcentaje llegó al 16%.

Así aparece consignado en el Documento Conpes 2942 de 1997 antes citado, que también registra cómo las regalías redujeron su participación, también dentro del total de la financiación municipal, pues entre 1995 y 1996 pasaron del 8.4% al 5.6%.

La inversión municipal ha crecido

Evaluación reciente de los gastos de las administraciones centrales municipales, mostró «un crecimiento importante de la inversión», que pasó del «0.7% del PIB en 1987 al 1.1 puntos en 1991, y al 1.8% del PIB en 1995». También encontró que el «crecimiento de la inversión fue paralelo al crecimiento de las transferencias».

Y en cuanto a los gastos de funcionamiento, verificó que «si bien se han incrementado, no presentan un ritmo desaforado, contrario a lo que se ha presentado a la opinión pública».

Las transferencias: pieza maestra del proceso

La descentralización no se hace con alas de cucaracha sino con recursos. En Colombia y en cualquier parte del mundo. Esos recursos provienen, fundamentalmente, de dos fuentes: transferencias y tributos propios.

De las primeras, ya dijimos que constituyen el componente mayor de la financiación de las entidades territoriales. Por la destinación que les asigna la ley, soportan la *inversión social* que el Estado realiza en provincia y que constituye parte de la razón de ser de aquellas.

De los segundos, o sea de los ingresos tributarios, ya anotamos que su crecimiento depende, en proporción apreciable, de la reforma tributaria territorial que el Congreso está en mora de expedir.

Con el fin de abundar en argumentos a favor de las transferencias, conviene hacer algunas precisiones.

Los recursos de los fondos de cofinanciación no son transferencia

Con cargo a ellos la nación ordena gastos libre y autónomamente y de manera centralizada, porque son los congresistas quienes deciden su inversión en porcentaje cada día mayor.

La mayor parte de los recursos de los Fondos en 1997 se asignaron a «proyectos de destinación específica». El sobrante se reservó para proyectos de «libre concurrencia». De esa manera, cambiaron los principios que le dieron origen a los Fondos. Inicialmente se pensó que ninguna parte de sus recursos tuviera «destinación específica». Que la totalidad de sus ingresos estuviese a disposición de los municipios para que en un régimen de «libre concurrencia» compitiesen por ellos, teniendo en cuenta la validez de sus proyectos y el monto de sus aportes. Sin embargo, los Fondos revivieron, por la puerta de atrás, los auxilios parlamentarios porque, son los senadores y representantes quienes deciden en qué obras o servicios y en qué municipios se invierten sus valores.

Como lo anota advertido comentarista de estos temas, los Fondos se convirtieron en «caja menor del Congreso», que en 1996 tuvo a su disposición por este concepto el 1% del PIB y que infortunadamente se manejan «con una muy dudosa efectividad y eficiencia de los recursos invertidos».

No es posible sostener entonces, como lo hacen algunos, que los fondos de cofinanciación constituyen costos de la descentralización. No es así porque su monto depende de la iniciativa del gobierno y la decisión de las Cámaras, y porque su manejo se hace libremente por instancias nacionales.

El situado fiscal sólo representa un «cambio de pagador»

En el documento antes citado, que Pedro Nel Ospina preparó para el Consejo Nacional de Planeación, se anota con toda precisión:

El situado no implica mayores erogaciones a nivel país, dado que lo que se está transfiriendo son los costos de la nómina de educación y salud que estaban a cargo de la Nación. En últimas, el ejercicio de la descentralización a nivel departamental, y en el caso de los distritos especiales en lo que se refiere a situado fiscal, no es más que un cambio de pagador, sin que ello haya representado mayores erogaciones a nivel nacional...

Esta transferencia (la del situado) no ha implicado aumento en los gastos del sector público consolidado, dado que lo que el situado fiscal respalda son los pagos de salud y educación que el gobierno ejecutaba directamente.

Conviene anotar igualmente que parte del situado fiscal se destina al pago de las cotizaciones que exige el régimen de seguridad social, vigente para los servidores de la salud y la educación. Con tal fin, la nación hace las deducciones correspondientes. Por esa razón se reducen las sumas que finalmente reciben los departamentos por concepto de situado.

Mantener el pensamiento social y descentralista de 1991

Todo lo que se acaba de anotar justifica el tratamiento constitucional que recibieron las transferencias en la Carta de 1991. El régimen para ellas adoptado constituye un sólido soporte económico-financiero de unas conquistas sociales y autonómicas que no son únicamente de las entidades territoriales, sino del pueblo colombiano.

Desvincular las transferencias de los ingresos corrientes de la nación, como propone la Comisión del Gasto Público, y referirlas a un porcentaje fijo del producto interno bruto —2.65 para los departamentos y 1.65 para los municipios— tiene, entre otras, las siguientes consecuencias:

- 1ª. Cambia una base cierta de liquidación (los ingresos corrientes de la nación) por otra que, según los entendidos, es útil para efectos macroeconómicos, pero imprecisa cuando se pretende emplear para asuntos microeconómicos. Recuérdese que en la Carta de 1991 se escogió y definió la fórmula de los «ingresos corrientes» para evitar las manipulaciones que el Ministerio de Hacienda hacía con la de los «ingresos ordinarios», utilizada por la reforma de 1968 para la liquidación del situado fiscal.
- 2ª. Paraliza el crecimiento que las transferencias municipales, vigentes hasta el año 2001, deben tener según la Constitución, e impide que las entidades territoriales se beneficien del aumento de los impuestos nacionales y de la eventual eficiencia fiscal del Ministerio de Hacienda; y
- 3ª. Reduce drásticamente el monto de las transferencias a los municipios, porque las «tumba» del 2.35% del PIB —nivel que deberían alcanzar en el año 2001 con el régimen actual— al 1.58% de ese mismo producto, que es la

idea de la Comisión, lo cual significa, en números redondos, que en 1998 los municipios perderían 500.000 millones de pesos y 800.000 millones en el 2001, todo con grave perjuicio para la inversión social, que en vez de reducirse debería mejorarse.

ESCALADA CONTRA LAS TRANSFERENCIAS

El gobierno propuso —como se dijo antes— desacelerar el ritmo de crecimiento de las transferencias, que según la ley 60 de 1993 es del 1% anual. Ahora la Comisión del Gasto sugiere algo mucho más radical porque propone recortarlas, tal como aparece en el cuadro siguiente, pues el situado fiscal y la participación municipal se convierten en un porcentaje fijo del Producto Interno Bruto —PIB— que es la base que toma la Comisión para liquidar las transferencias y hacer su propuesta:

TRANSFERENCIAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB

Transferencias	Años					
	1990		1998		2001	
	Ley 60	Propuesta Comisión	Ley 60	Propuesta Comisión	Ley 60	Propuesta Comisión
Situado fiscal	2.05	2.01	2.83	2.65	2.83	2.65
Participación municipal	0.81	1.01	2.04	1.58	2.36	1.58

CÁLCULOS: Iván Jaramillo.

Como se ve, las transferencias a los municipios en vez de representar, en los años 1998 y 2001, el 2.04 y el 2.35 del PIB,

sólo valdrían el 1.58, y las de los departamentos el 2.65, en vez del 2.83 en esos mismos años.

Nada tendría de raro que, con el paso del tiempo, a alguien se le ocurriese proponer que el recorte sea mayor.

Las transferencias son apenas un porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno, y no de sus ingresos totales ni del presupuesto consolidado de la nación

Quienes pretenden recortar las transferencias anotan que su monto actual es insostenible, porque ya representan cerca del 50% de los ingresos corrientes de la nación (24.5% el situado fiscal y 19% la participación municipal) y dan a entender que, en esos ingresos corrientes, están *todos* los ingresos del Estado en su nivel central. La verdad, sin embargo, es otra, pues los varias veces citados ingresos corrientes son apenas una parte de los recursos que tiene a su disposición el gobierno, pues para determinar el monto de las transferencias se excluyen sumas importantes de todas aquellas que el ejecutivo nacional maneja, tal como a continuación se explica.

Según el art. 358 de la Constitución, en efecto, no hacen parte de los llamados ingresos corrientes los recursos de capital, es decir el producto de los empréstitos internos y externos que cada día financian en mayor proporción el presupuesto nacional, los rendimientos financieros y el diferencial cambiario, entre otros. En la forma anotada se reduce apreciablemente la base de cálculo de las transferencias municipales y del situado fiscal.

Además, el art. 356, dispone que para efectos de las transferencias municipales tampoco son ingresos corrientes, o sea que no se tienen en cuenta para la liquidación de éstas:

- 1°. El valor de los impuestos nuevos cuando así lo determine el Congreso.
- 2°. Los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren en razón de las medidas de emergencia que se adopten, unos y otros durante su primer año de vigencia. Con base en este precepto y el art. 43 transitorio de la Constitución, los ajustes que con el nombre de «iva social» decretó la ley 6ª de 1992 se destinaron exclusivamente a la nación.

Las leyes y los decretos de emergencia que crean o reajustan impuestos no hacen expresamente los descuentos autorizados por la Constitución, porque de ello se encarga la Dirección General de Presupuesto que actúa con gran celo cuando liquida las transferencias.

Si las sumas o partidas a que se refieren las enumeraciones anteriores se tuviesen en cuenta para determinar el valor de las transferencias territoriales, es evidente que el porcentaje de que hablan los contradictores de la descentralización sería inferior al 45% que tanto repiten.

Los ingresos corrientes de la Nación, que sirven de base para la liquidación de las transferencias, valen menos, entonces, que los *ingresos totales* del gobierno central que conforman el presupuesto nacional.

Debe decirse, además, que en este presupuesto, que es el de la administración central, no se incluyen los presupuestos de los establecimientos públicos nacionales, que son más de 100. Cuando los presupuestos de éstos se suman al de aquélla, se configura el *presupuesto general de la Nación* que, obviamente, vale más que el presupuesto de la administración central.

Con otras palabras, puede decirse que las transferencias son sólo un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, que éstos valen menos que los ingresos totales del gobierno cen-

tral; y, obviamente, mucho menos que los ingresos del presupuesto general de la nación.

A todo lo anterior, debe agregarse que del presupuesto general de la nación tampoco hacen parte los recursos del Fondo de Regalías ni los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado, de carácter nacional, como Ecopetrol, Telecom, el Seguro Social, el IFI y las electrificadoras, que también maneja el gobierno nacional.

Cuando las cifras de estos últimos presupuestos se suman o agregan al general de la nación, los expertos hablan de ingresos del sector público nacional consolidado.

Con base en todo lo dicho, es claro que las transferencias sólo representan un pequeño porcentaje de los recursos que efectivamente tiene a su disposición y maneja el gobierno central.

En términos más concretos y a riesgo de ser repetitivos, debe decirse que las transferencias valen un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación; que estos ingresos son inferiores a los ingresos totales del gobierno central, que figuran en el presupuesto nacional; que los ingresos totales de éste son igualmente inferiores a los del presupuesto general de la nación; y que en éste no se incluyen sumas importantes que también maneja el gobierno central y que registran crecimientos mayores que los de los llamados ingresos corrientes de la nación.

Según cifras del Confis, la Dirección de Presupuesto, el Banco de la República y la Contraloría General, y cálculos de Luis Ignacio Betancur E., los siguientes serían los valores porcentuales de las transferencias en 1995 —situado y participación municipal—, en relación con el monto total de los ingresos y presupuestos de que antes se habló y que, como se dijo, maneja el gobierno central:

*34.6 % de los ingresos corrientes de la nación;
30.4 % del presupuesto nacional;
19.1 % del presupuesto general de la nación; y
10.4 % de los ingresos del sector público nacional
consolidado⁶.*

Otra sería la suerte de la descentralización y las entidades territoriales, si el valor de las transferencias, en vez de estar vinculado a la noción restrictiva de ingresos corrientes de la nación, estuvieren atadas a los ingresos totales del gobierno que conforman el presupuesto nacional, o al valor del presupuesto general de la nación, y si para su liquidación se tuviesen en cuenta valores que no se incorporan a ninguno de los presupuestos antes citados.

Se les agotó el tiempo

Tal vez no sobre recordar, a quienes se preocupan por el crecimiento de la participación municipal, que la «acelerada expansión» que ellos temen ya se produjo en sus dos terceras partes, por el simple paso del tiempo, y que lo que falta para completar el incremento previsto es poco frente a lo que ya tuvo lugar. En efecto, si lo que inquieta son las normas de la Constitución de 1991, que dispusieron el crecimiento de las transferencias municipales durante una década, es claro que esas normas ya rigieron durante el período 1992-1999, pues como hasta ahora no ha sido aprobada ninguna reforma, la que se adopte, si es que finalmente se adopta, sólo regiría a partir del año 2000, pues no se aprobaría en segunda vuelta antes de 1999.

6. En las cifras utilizadas para estos cálculos están incorporados los recursos del crédito interno y externo. Si se excluyen, el porcentaje en relación con los valores del consolidado sería del 12.9%.

Por las razones anotadas, si el Gobierno y el Congreso insisten en los propósitos que animaron a los ex-ministros Perry y Ocampo, harían un esfuerzo grande y sufrirían también un gran desgaste ante la opinión y los municipios, para conseguir tan sólo unos resultados verdaderamente pobres, porque en el año 2000 la «acelerada expansión» de las transferencias ya se habrá producido. Y en ese momento, no será posible revertirlas a menos que lo que se pretenda no sea «desacelerar» su ritmo de crecimiento, o congelarlas a determinado nivel, sino recortarlas para regresar a los porcentajes que tuvieron años atrás.

Otro argumento que vale la pena traer a cuento es el relacionado con el derecho que tienen los alcaldes y gobernadores actuales a que se les respeten las reglas de juego económicas y fiscales, que existían cuando se hicieron elegir y cuando elaboraron los planes y programas que ya empezaron a ejecutar. Sería contrario a toda lógica, y a elementales principios de derecho, decidir ahora que, por voluntad de la nación, se reduce la inversión social en provincia porque se recortaron los recursos que la financiaban en una alta proporción.

Conviene anotar, finalmente, que nadie ha pensado en el riesgo fiscal que podría tener para la nación reformar el régimen constitucional de las transferencias, porque bien puede ocurrir que el Congreso decida incrementar su valor, en vez de recortarlas o «desacelerarlas».

Reformas al régimen vigente

En razón de lo dicho, las transferencias son intocables en su monto y ritmo de crecimiento, lo cual no quiere decir que las normas que regulan su distribución y manejo no deban ser revisadas.

Deben ser adicionadas, en primer lugar, con el propósito de combatir eficazmente el despilfarro y la corrupción. En aparte anterior se desarrolló esta idea. Y deben ser reformadas para efectos de otorgar mayor autonomía a las entidades beneficiarias y aprovechar las enseñanzas que surgen de la aplicación que han tenido hasta ahora.

Estas serían algunas de esas reformas:

- 1ª. El porcentaje mínimo que la ley destine para inversión obligatoria debe ser asignado autónomamente por la respectiva entidad territorial. Por ello deben eliminarse los porcentajes que la ley 60 obliga a invertir en determinados sectores, para que sean los municipios los que definan libremente las áreas prioritarias de inversión social conforme a sus necesidades y características. Los porcentajes actuales, por su rigidez, en algunos casos, sobrefinancian sectores y dificultan el manejo de las finanzas locales.
- 2ª. Conviene estimular y premiar en mayor proporción el esfuerzo y la eficiencia fiscal que hagan departamentos y municipios. En el caso de los departamentos, sólo se están teniendo en cuenta, para una mayor participación en el situado, los aportes que, con cargo a sus propios recursos, hagan a los servicios de salud y educación. No se considera el mayor recaudo que logren con base en los tributos que cobran. Y en el de los municipios, es bastante bajo el porcentaje que fija la ley para distribuir entre quienes consiguen mayores recaudos por rentas propias.
- 3ª. El situado fiscal debe distribuirse teniendo en cuenta la población pobre que es necesario atender. Los criterios de capitación y subsidio a la demanda, que ya rigen en el sector salud, deben extenderse al educativo.

- 4ª. Las escalas salariales de los servidores de la salud y la educación deben ser fijadas por las entidades territoriales. Los acuerdos que hace poco celebró el gobierno, y en los que convino remuneraciones significativamente superiores a las que concedió para el resto del sector público, frenaron la descentralización: varias administraciones locales no asumieron la prestación de los servicios por temor a las altas erogaciones pactadas por razones políticas.
- 5ª. Parte de las transferencias debe ser destinada por ley al cubrimiento del pasivo prestacional de las entidades territoriales. Así se combinan descentralización y seguridad social, y se da continuidad a las medidas adoptadas en ese sentido: un porcentaje del situado fiscal cubre las obligaciones prestacionales que el Estado tiene para con maestros y funcionarios de la salud, y el 15% de las transferencias municipales financia el régimen subsidiado de salud.

«El problema de la descentralización es la centralización»

El costo que para las finanzas del Estado puede estar representando la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación no obedece a hechos nuevos ocurridos en los últimos años, porque el régimen de las transferencias está definido en la Constitución de 1991 y la ley 60 de 1993. Obedece simplemente a que el gobierno en vez de recortar sus propios gastos, los incrementó, entre otras razones, porque decidió continuar ejecutando programas que, gracias a la descentralización, hoy son de competencia de las entidades territoriales.

A la consideración anterior se debe que el gobierno haya aplazado el traspaso de funciones y servicios a departamentos y

municipios, y haya ampliado inclusive su radio de acción en el campo social.

Es esa superposición de funciones la que origina el doble gasto en que se puede estar incurriendo —uno a cargo de la nación y otro de las entidades territoriales— cuando los escasos recursos de que se dispone sólo autorizan realizar el que corresponde a departamentos y municipios.

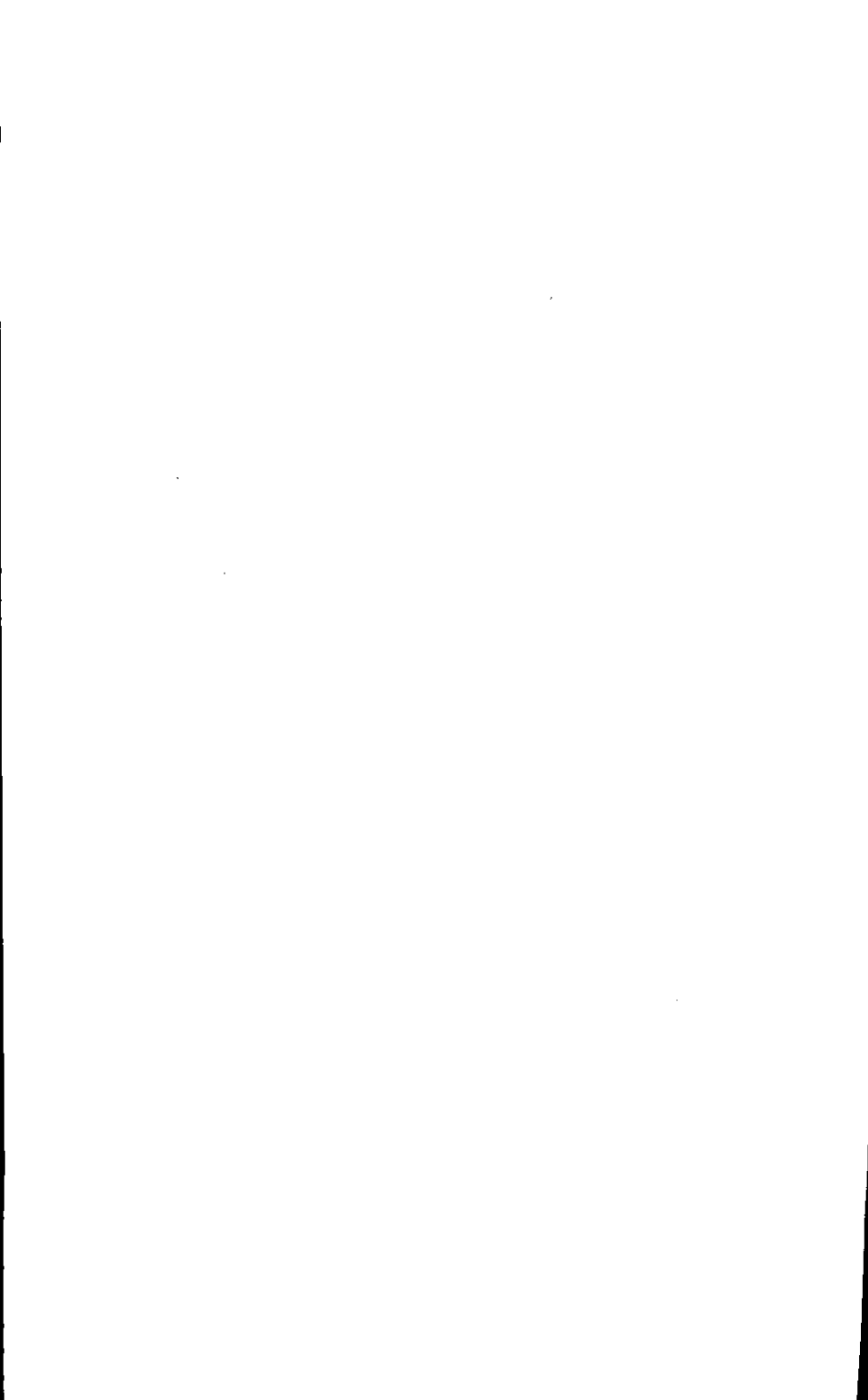
Según el documento varias veces citado de Pedro Nel Ospina, en los presupuestos de 1995 y 1996 aparecen partidas para inversión en salud y educación a cargo del gobierno, que representan el 0.25% del PIB. El manejo de estas partidas genera costos de funcionamiento que también incrementan el gasto público. Por ello tiene razón quien anotó: «La esencia del problema fiscal nacional no es la descentralización, sino el querer mantener un Estado centralista».

Así ocurre, como se dijo antes, porque la crisis política no permite reducir la nómina ni recortar gastos.



CAPÍTULO 3

SOBRAN PROPUESTAS. FALTA VOLUNTAD POLÍTICA



La descentralización no mejora, ni cumple sus propósitos, por el sólo hecho de que no se unifique el calendario electoral ni se recorten las transferencias. La separación de las elecciones en la forma antes sugerida, y el incremento gradual de las transferencias, son decisiones importantes, pero no son las únicas que deban tomarse para lograr el fortalecimiento del proceso. Es necesario, además, que se le introduzcan los ajustes y reformas que requiere y se le den los nuevos desarrollos que su propia dinámica exige.

AGENTES DESESTABILIZADORES

En primer lugar, es claro que la presencia y la acción de la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares crean un contexto nada propicio para la vigencia de las instituciones descentralizadoras. Así sucede particularmente en las regiones en las que esas organizaciones delincuenciales sientan sus reales.

Las razones que atrás se anotaron en relación con la guerrilla son igualmente válidas para los otros dos fenómenos —el narcotráfico y los paramilitares—, porque todos aspiran al control físico de las áreas en las que operan y buscan autoridades regionales y locales que se sometan sin reservas a sus dictámenes,

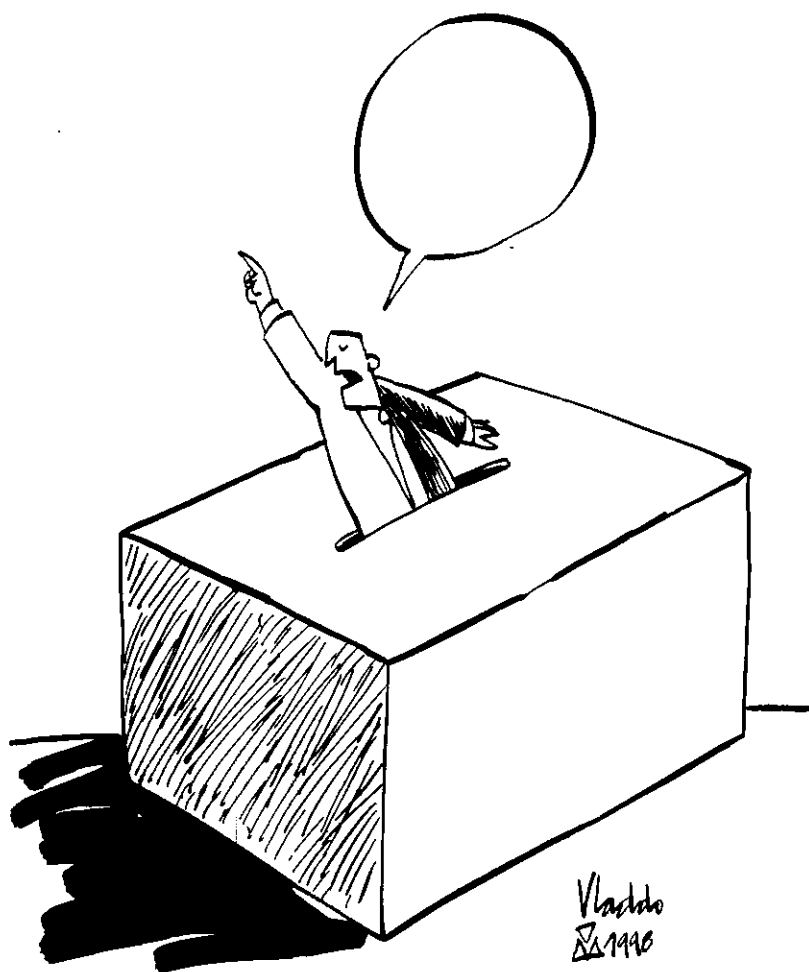
que hagan suyos los propósitos de la delincuencia organizada. Todo ello, obviamente perturba el funcionamiento del sistema democrático y desquicia la participación comunitaria, soportes insustituibles del proceso de recuperación de las entidades territoriales.

La presencia activa de la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares está vinculada a conocidas situaciones de carácter político, social y estratégico, y se alimentan en algunas regiones de hechos igualmente identificados: agudos desequilibrios o inequitativa distribución del ingreso y dinámicos procesos de crecimiento económico.

La presencia de esos agentes desestabilizadores de nuestras formas democráticas e institucionales no obedece entonces, ni se debe en manera alguna, a los desarrollos que ha tenido el proceso descentralizador en curso. Podría anotarse más bien lo contrario: en alguna medida, se debe a que el país no se descentralizó a tiempo, a que abandonó extensas regiones a la ley del más fuerte, y a que siempre ha tenido más territorio que Estado, pues no ha logrado ejercer autoridad sobre todo el territorio sometido a su jurisdicción.

Por la razón anotada —la debilidad del Estado—, la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares, para el logro de algunos de sus propósitos, utilizan y ponen a su servicio cada vez más los instrumentos que le den vida y los espacios que crea la descentralización. Tanto, que si no se invierte la situación cada día más favorable a los actores irregulares e ilegales del proceso, habrá un momento en el que la descentralización, como reforma política de evidente contenido económico y social, desaparecerá en extensas regiones del país, aunque se conserve en los textos legales.

Para lograr que así suceda, es necesario fortalecer el Estado; superar las situaciones que le sirven de caldo de cultivo



a los varias veces citados fenómenos delincuenciales; y conseguir que las autoridades nacionales —también las departamentales, como luego se advierte—, adelante las gestiones políticas y las acciones policivas, judiciales y militares a que hubiere lugar para asegurar el restablecimiento de la normalidad.

Es necesario igualmente que el gobierno, el Congreso y los partidos entiendan que la descentralización contribuye decisivamente al fortalecimiento del Estado. Que sin ella la implantación regional de los fenómenos que debemos combatir, sería mayor. Y que las políticas *recentralizadoras* favorecen y estimulan la presencia y expansión de esos mismos fenómenos.

LIDERAZGO DEL GOBIERNO

Por tratarse de una actividad que tiene su propia dinámica y que exige nuevos desarrollos, alguien dentro del gobierno y a nombre del Estado debe impulsar, orientar y liderar el proceso. En algunos países han creado con tal propósito el Ministerio de las Autonomías, del Ordenamiento Territorial o de la Descentralización. Entre nosotros, esa tarea la cumplió el antiguo Ministerio de Gobierno, hoy del Interior, que le dio vida al proceso y lo animó en su primera etapa. Infortunadamente, por razones de distinto orden, el gobierno central, durante los últimos años, no ha apoyado el proceso; ni siquiera lo ha acompañado. Y el Ministerio del Interior le entregó a Planeación Nacional y al Ministerio de Hacienda las funciones que le correspondían en estas materias.

Fue lo que ocurrió durante el gobierno del Presidente Samper, que, por razón de la crisis política, le dio al proceso un contenido eminentemente *fiscalista*. Por ello, y por convicción o por necesidad, terminó siendo enemigo declarado de la descentralización. No hizo nada a su favor. Dio «tumbos» y careció

de una verdadera política en la materia. No tomó ninguna decisión o medida que la impulsara o favoreciera. La descentralización se le convirtió, equivocadamente, en sinónimo de transferencias y déficit fiscal. Por eso le entregó la conducción del proceso al Ministerio de Hacienda y concibió y defendió el proyecto de contrarreforma constitucional, que satisfacía sus propias necesidades (recorte y desaceleración de las transferencias municipales) y las de los sectores más retardatarios de la clase política (unificación del calendario electoral).

Inicialmente el gobierno Samper consideró que del tema debería ocuparse el Vicepresidente de la República. Mediante publicitada directiva presidencial, se dijo que el doctor De la Calle definiría la política descentralizadora del Estado. Tal vez las serias diferencias que, según se supo luego, existían entre el Presidente y su Vicepresidente explican que el año 1994-1995 haya sido un año perdido para las entidades territoriales, porque nunca se conocieron las iniciativas o propuestas que fortalecieran y mejoraran el proceso.

¿Inodoro Pereira o Inodoro Dosquebradas?

A mediados de 1995, el tema regresó al Ministerio de Gobierno. El Presidente Samper anunció que la transformación del antiguo Despacho en Ministerio del Interior, dispuesta por la ley 199 de 1995 (julio 22), permitiría «consolidar el proceso de descentralización, (porque) los departamentos y los municipios tendrán en éste a un vocero permanente de sus intereses, que cuenta con novedosos instrumentos, herramientas y capacidad técnica suficiente para liderar y coordinar el tránsito hacia un modelo descentralizado de administración pública».

Sin embargo, ocurrió todo lo contrario porque, en razón de la crisis política, al proceso empezó a dársele un tratamiento

puramente fiscalista. Dejó de ser responsabilidad del Ministerio del Interior y pasó a manos del Ministerio de Hacienda. A pesar de que en la primera de las Carteras citadas se crearon una «unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales» y seguramente otras dependencias u oficinas con idéntico o similar propósito, fueron los ministros Perry y Ocampo quienes definieron la política del gobierno en materia de descentralización, quienes concibieron la *contrarreforma municipal* que Samper puso en marcha y que tuvo en el proyecto de reforma constitucional algunas de sus mejores manifestaciones.

De manera que el «renovado» Ministerio del Interior tan sólo burocratizó el tema. No se ocupó de él. Se lo dejó «raponear» del Ministerio de Hacienda y de Planeación Nacional. No era cierto, como se dijo oficialmente, que el cambio de nombre ordenado por la ley 199 habilitaría al titular de esa Cartera para asumir de verdad la defensa de las entidades territoriales del país. El antiguo Ministerio de Gobierno lo había hecho con eficacia, sin haber tenido que pedir que le incrementaran la planta de personal. Las normas vigentes diez años atrás le permitieron poner en marcha el audaz proceso descentralizador que se inició a mediados de los ochenta. Una vez más quedó probado que *la falta de voluntad política no se reemplaza con la expedición de una ley*. El cambio de nombre del Ministerio de Gobierno promovido por el doctor Serpa, recuerda la deliciosa historia de un distraído personaje, don Inodoro Pereira, que cambió su nombre por el de Inodoro Dosquebradas.

Alguien debe liderar el proceso y responder políticamente por sus desarrollos

Lo debe hacer alguien colocado al más alto nivel dentro de la estructura gubernamental. Alguien con poder suficiente

para tomar las decisiones que impulsen, animen y orienten el proceso, y la autoridad necesaria para coordinar e imponer la acción que en ese campo deben cumplir las agencias del Estado. Alguien que, con voluntad e instrumentos a su disposición, le siga el curso al proceso y proponga los ajustes y las reformas que le aseguren continuidad y le den nuevos desarrollos. En fin, alguien que responda políticamente ante el país de lo que se haga y se deje de hacer.

En principio, ese *doliente* de la descentralización debería ser el Vicepresidente de la República. Radicada en ese Despacho estaría al nivel que requiere y tendría el manejo político que exigen la naturaleza del proceso y la coyuntura que vivimos. También, el manejo interdisciplinario que requiere, porque si bien es cierto que se trata de un proceso político, es igualmente claro que en sus desarrollos juegan papel importante las variables económicas, fiscales y administrativas, para sólo citar las que más pueden condicionarlo.

Pero si los señores Vicepresidentes prefieren servirle al país en el exterior como Embajadores, en vez de asumir aquí la responsabilidad de uno de los temas que más agobian a los colombianos, como la búsqueda de la paz o la lucha contra el narcotráfico, es necesario *convertir al Ministerio del Interior en el Ministerio de la Descentralización*. Tal vez no sobre insistir en que, para lograrlo, no son necesarias reformas jurídico-legales sino voluntad política del Presidente de la República y el Ministro de turno.

MANO DURA CONTRA EL DESPILFARRO Y LA CORRUPCIÓN

Los casos de malversación y falta de integridad ética en el manejo de los recursos asignados a las administraciones

seccionales y locales, descalifican y desconceptúan el proceso ante la opinión, lo «matan» en la conciencia ciudadana. Contra ellos es necesario luchar sin contemplaciones hasta erradicarlos, y sancionar a quienes sean responsables¹.

Esa lucha deberían adelantarla, principalmente, los llamados organismos oficiales de control. Entre ellos, las personerías y contralorías que están cerca de las administraciones a las que se supone deben vigilar y que, según se cree también, son organismos especializados que conocen bien la organización y el funcionamiento de las entidades sometidas a su fiscalización.

Infortunadamente no sucede así en la gran mayoría de los casos por razones de distinto orden.

Organismos de control: mucho ruido y pocas nueces

En primer lugar, porque esos organismos de control están carcomidos y contaminados por los mismos vicios que se achacan a las administraciones que deben vigilar. A veces, tienen dolencias peores. En muchos casos se convirtieron en «reductos», «feudos» o verdaderos «apéndices» de las respectivas asambleas o concejos, que encuentran en las contralorías y personerías refugio y aliciente para la promoción de sus intereses políticos y la satisfacción de sus aspiraciones burocráticas, sobre todo después de que perdieron —en virtud de la descentralización— el poder (a veces verdadera coadministración), que ejercían en departamentos y municipios. Las ternas elaboradas por los tribunales no han logrado detener el proceso de deterioro del control fiscal.

1. Tal vez no sobre advertir que un alto porcentaje de las denuncias e investigaciones que a nivel local se formulan y adelantan, obedece a razones políticas y a la defensa de intereses personales (seudo-dirigentes en trance de figuración, licitantes favorecidos, empleados destituidos, etc.).

Hace poco el Contralor de Bogotá, cuando hacía dejación del cargo y no mientras lo desempeñó, reconoció el hecho: «Sin duda alguna, por tradición la contraloría ha sido foco de manipulaciones políticas, especialmente por los concejales de la capital». Agregó que los miembros del cabildo apetecen el control fiscal por varias razones. Entre ellas, destacó el ejercicio de presiones sobre la administración. Y el Alcalde Distrital, también saliente, denunció las continuas presiones que a su administración hicieron los organismos de control, las que entendió «porque sé quienes eligen y nombran al contralor y al personero» (*El Espectador*, 22 y 26 de diciembre de 1997, pp. 6 y 13A).

Por la razón anotada, los organismos de control se burocratizaron. Inflaron sus nóminas y plantas de personal desmesuradamente, sin control de nadie. La autonomía de que gozan sólo les ha servido para crecer burocráticamente. Así lo dicen los aumentos que durante los últimos años han tenido sus presupuestos y que, como se sabe, son presupuestos de funcionamiento. El caso de la Personería y la Contraloría de Bogotá seguramente ha tenido lugar en otras regiones del país².

El decreto-ley 1678 de 1994 le puso un *tope* al crecimiento de los presupuestos de las contralorías y personerías. Poco tiempo después, el Presidente Samper, contra el parecer expreso de la Federación Colombiana de Municipios, sancionó la ley 166 de 1994, que eliminó el tope y ordenó que el crecimiento de dichos presupuestos no fuese *inferior* al índice que la misma ley fijó.

Otra falla de los ya varias veces citados organismos de control radica en el hecho de que la ley *judicializó* su actuación,

2. En 1990 la Personería tenía un presupuesto de 1.925 millones. El que le aprobaron para 1998 se acerca a los 30.000 millones. O sea, un crecimiento en el período de más del 1.400%. En la Contraloría Distrital ha ocurrido otro tanto. En 1990 ejecutó un presupuesto de 3.200 millones. Para 1998 le fue aprobado uno de 42.500 millones, lo cual significa que durante el período tuvo un crecimiento del 1.200%.

es decir, la sometió a procedimientos que garantizan los derechos de los acusados, pero que dificultan el éxito de las diligencias adelantadas por contralorías y personerías. En honor a la verdad debe decirse que esa *judicialización* de los trámites fue ordenada por la ley.

Por último, debe anotarse que el afán protagónico de los funcionarios de las personerías y contralorías también atentó contra la eficacia y la imagen de sus entidades, porque la *libido de linotipo* que los acompaña hace que anuncien investigaciones e «impongan sanciones» y «condenas» a través de los medios. Con el paso del tiempo, dichas investigaciones terminan en nada, pues en la inmensa mayoría de los casos han procedido más con el ánimo de conseguir una figuración publicitaria que de proteger los intereses de la administración y la ciudadanía.

Reformas de fondo se imponen entonces, y por las razones anotadas, en el caso de las contralorías y personerías.

Calificadas auditorías externas

En desarrollo del texto constitucional vigente, debería establecerse que las contralorías ejerzan sus funciones de vigilancia fiscal por medio de «empresas colombianas escogidas mediante concurso de méritos», y que se contraten previo concepto del Consejo de Estado (art. 267 de la Constitución).

De esa manera, se desburocratizan las contralorías y se garantiza, sobre todo, que el control fiscal sea ejercido de forma técnica, especializada e independiente. Con base en los resultados del severo control que cumplan los auditores privados, la Contraloría deducirá las responsabilidades a que hubiere lugar y ejercerá las demás funciones que le señalen la Constitución y la ley.

Igualmente, debería establecerse que los juicios de responsabilidad fiscal se tramiten por la jurisdicción contencioso-

administrativa, a solicitud de la respectiva contraloría, que en los procesos correspondientes haría las veces de «parte civil» y defendería los intereses de la administración. Los que hoy adelantan las contralorías no garantizan los intereses de la respectiva entidad territorial ni los derechos de los presuntos responsables.

Personerías defensoras de los derechos humanos

En la inmensa mayoría de los casos, las personerías, como las contralorías, reflejan los intereses políticos de los concejos distritales o municipales. En principio, todas sus actuaciones tienen una notoria coloración político-grupista. Muchas veces, ni siquiera reproducen los intereses del concejo como corporación, sino los del concejal que respalda y sostiene en el cargo al funcionario que decide.

Por ello, no es serio que a las personerías se les otorguen las funciones propias del Ministerio Público en determinados procesos judiciales, ni que se les atribuya la facultad de controlar las respectivas administraciones distritales o municipales y de sancionar disciplinariamente a sus funcionarios.

Es tan equivocada la asignación de este tipo de funciones a las personerías, que la de Bogotá, para mostrar resultados, decidió establecer mediante resolución interna, que uno de los factores para la calificación y el ascenso de sus propios empleados es el número de pliegos de cargos y de sanciones que propongan, sin consideración a la seriedad y validez de esos pliegos o propuestas. Lo que cuenta es poder decir que se trabaja mucho y que se «empapela» a los funcionarios, aunque lo que se haga carezca de fundamento y concluya casi siempre con una simple orden de archivar el expediente o con una sanción que luego anulan los jueces competentes.

Volviendo a las funciones de las personerías, debe decirse en cuanto a las primeras —las que tienen que ver con la administración de justicia —que conviene atribuirles en toda su extensión a la Procuraduría General de la Nación. Tal vez no sobre anotar que la titularidad de esa función, en cabeza de las personerías, sólo ha servido para que sus empleados iguallen su remuneración a la de los funcionarios judiciales de mayor jerarquía ante los cuales pueden actuar (Constitución Política, art. 280).

Y en cuanto a las segundas —esto es, las que se refieren al control de los actos y la conducta de los servidores municipales—debe decirse que la gestión de las personerías, en términos generales, ha contribuido muy poco —para no decir que en nada— a la moralización de las administraciones locales. El problema hoy en día no radica en la falta de control, sino tal vez en el excesivo número de controles. Por ello, está bien que ese control continúe en manos de las contralorías, si se trata de vigilar la gestión fiscal y de la Procuraduría y la Fiscalía cuando entren en juego las demás decisiones de la administración municipal.

Cuando la Personería encuentre que un determinado acto es contrario al ordenamiento jurídico, debe acudir ante los jueces de lo contencioso administrativo, y si considera que un funcionario violó la ley o faltó de otra manera a sus deberes, debe entablar la correspondiente acción penal o disciplinaria. Su función de control en estos casos no debe ir más allá de la eficiente colaboración que preste a las autoridades competentes.

Si se le suprimen las funciones que se acaban de señalar y se le agregan unas nuevas que hoy pocos están cumpliendo dentro del Estado, y que cada día tienen importancia mayor, seguramente las personerías recuperarán la credibilidad y el prestigio y la legitimidad que necesitan para sobrevivir. Si no

son renovadas institucionalmente, alguien va a pedir que se supriman y nadie saldrá a defenderlas.

Esas nuevas atribuciones de la personería deben ser básicamente dos:

- Promover la vigencia y el respeto de los derechos humanos. De esta gran atribución, que cumpliría bajo la orientación de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, surgen múltiples funciones frente a la administración y los particulares.
- Promover la utilización masiva de los mecanismos y procedimientos que faciliten y aseguren la solución pacífica de los conflictos individuales y colectivos. A través de esta otra gran atribución, las personerías contribuirían al logro de la convivencia pacífica entre los colombianos.

Conviene anotar, finalmente, que en el ejercicio de estas dos atribuciones por parte de las personerías, no se reflejarían los intereses políticos de los concejos o de los concejales porque son temas de los que no suelen ocuparse los cabildos y, si lo hacen, su tratamiento difícilmente traduce intereses grupistas o personales.

El control social tampoco ha operado

Aunque la Constitución prevé que la ley organice «formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos y sus resultados», (art.270) y la correspondiente ley ya fue dictada³, en la práctica dichos procedimientos no han logrado penetrar el comportamiento de las comunidades. Por ello no han tenido mayores aplicaciones concretas.

3. Leyes 43 de 1943, y 134 y 152 de 1994.

Infortunadamente, los numerosos mecanismos de participación ciudadana en la vida administrativa, y en particular los que se refieren al control de la gestión local, no han encontrado todavía las condiciones sociales que aseguren su vigencia, porque hemos mitificado la participación. Hemos creído que son suficientes los textos legales que la ordenan. Somos participativos por decreto. Olvidamos que se trata ante todo de una práctica cotidiana que obedece a reglas, circunstancias y motivaciones sociales muchas veces ajenas al mundo meramente normativo.

Conforme a lo dicho, seguramente pasará un buen tiempo antes de que la participación, que más que un hecho jurídico es un hecho social, se incorpore a las prácticas político-administrativas de la ciudadanía y las comunidades regionales.

Ante las fallas evidentes de los organismos oficiales de control y del llamado control social, es necesario encontrar el mecanismo que permita combatir de verdad el despilfarro y la corrupción.

Eficaz y severa forma de control

La Constitución ordena que las autoridades municipales demuestren «a los organismos de evaluación y control de resultados, la eficiente y correcta aplicación de estos recursos (los de la participación local en los ingresos corrientes de la Nación) y, en caso de mal manejo, se harán acreedoras a las sanciones» correspondientes.

La ley 60 de 1993 establece dichas formas de control. Sin embargo, no han sido suficientes en la práctica, a pesar de que en el caso de los malos manejos del situado se preve que los ministerios respectivos asuman la *coadministración* de los ser-

vicios correspondientes, es decir revivan los FER y los SSS (servicios seccionales de salud).

Por dicha razón anotada antes, urge institucionalizar una forma eficaz de vigilancia administrativa que asegure la correcta inversión de las transferencias, gracias también a las medidas igualmente eficaces que con tal propósito se adopten.

La propuesta concreta consiste en organizar un servicio de vigilancia y control, que opere conforme a las siguientes reglas y principios:

- 1°. Lo ejercería el Gobierno por conducto de la Dirección de Apoyo Fiscal (D.A.F.) del Ministerio de Hacienda.
- 2°. Tendría carácter preventivo y también se utilizaría para enmendar los efectos de las faltas y errores que se hayan podido cometer.
- 3°. La Dirección actuaría de oficio y a solicitud razonada de cualquier persona pública o privada, siempre que posea elementos de juicio que le permitan establecer que se está incurriendo o se incurrirá razonablemente en casos graves de despilfarro o corrupción.
- 4°. La intervención de la Dirección de Apoyo Fiscal no debe suspender ni interferir las investigaciones de cualquier clase o naturaleza que estén adelantando, o adelanten con posterioridad, otras autoridades competentes para ello.
- 5°. Según la gravedad de los hechos que lleguen a su conocimiento, la D.A.F. deberá:
 - a) Solicitar al Ministerio de Hacienda que suspenda el giro de las respectivas transferencias departamentales o municipales;
 - b) nombrar un delegado suyo ante la correspondiente administración seccional o local, que se encargue de autorizar o aprobar todos los giros, pagos o desem-

bolsos que se hagan en cualquier entidad departamental o municipal, con cargo a los recursos de las transferencias; y

c) intervenir al respectivo departamento o municipio, haciendo que el delegado de la D.A.F. asuma todas las funciones relacionadas con el manejo y disposición de las transferencias, desde las órdenes de gasto hasta las de pago.

- 6°. Las medidas que adopte la Dirección de Apoyo Fiscal durarán hasta cuando se asegure el restablecimiento de la normalidad económico-financiera en la respectiva administración.
- 7°. La D.A.F. podrá, en cualquier momento, monitorear y someter a severos planes y convenios de ajuste el manejo financiero y presupuestal de cualquier administración seccional o local.
- 8°. Dos intervenciones de la D.A.F. durante el mismo período constitucional, constituyen causal de mala conducta que la Procuraduría sancionará con destitución del funcionario o funcionarios responsables de los hechos que dieron lugar a las intervenciones de la Dirección.

La fórmula que aquí se sugiere, y que debe hacer parte de la ley que reemplace la N° 60 de 1993 sobre competencias y recursos, es bastante severa. En los casos en que se aplique, constituye drástico recorte a la autonomía de la respectiva entidad territorial. Sin embargo, es necesaria porque el despilfarro y la corrupción, no sobra repetirlo, están descalificando la descentralización, la están «matando» en la conciencia de la opinión pública y porque es necesario apelar a todos los instrumentos que estén a disposición del Estado y la comunidad para proteger los escasos dineros públicos.

Fórmula comparable a lo que aquí se propone para el manejo de las transferencias debería adoptarse para el de las regalías.

REDEFINIR EL DEPARTAMENTO

En todos los Estados existe por lo menos una entidad territorial intermedia entre la administración nacional, que cumple sus funciones en todo el país, y la de carácter local que, como su nombre lo indica, sólo opera al interior de la célula básica o primaria, que suele ser el municipio. De este modo, se configuran tres planos o niveles administrativos de carácter territorial: el local, el intermedio y el nacional. En algunos Estados hay más de una entidad intermedia. En ellos coexisten y conviven los cantones, las provincias, los departamentos y las regiones, para sólo citar algunos de los nombres que más se utilizan para designar esas entidades intermedias.

Entre nosotros, la entidad territorial intermedia que tiene sólidas raíces históricas y culturales es el departamento. Cumplió hace poco 100 años ininterrumpidos de presencia en la vida político-administrativa del país. Por ello conviene encontrarle el espacio institucional que le fortalezca y le permita cumplir las funciones que debe atender en un racional y eficiente modelo de ordenamiento territorial. Más adelante nos ocuparemos de las provincias y regiones que la Carta de 1991 trata como posibles nuevas entidades territoriales de nivel intermedio.

**Departamento planeador y programador.
A título excepcional, ejecutor de obras
y prestador de servicios**

Fortalecer el Departamento no significa que sea necesario ampliar el radio o la órbita de sus atribuciones. En la coyuntura

actual y habida cuenta de la realidad que vivimos, quiere decir que se deben precisar esas atribuciones para efecto de asignarle las que puede y debe cumplir y las que debe atender en el nuevo modelo de ordenamiento territorial que el país requiere. Significa también que es forzoso redefinir el origen y estatus de su corporación pública, y que es necesario igualmente encontrarle los recursos que le permitan sobrevivir.

Lo primero que debe decirse es que los departamentos no pueden ser copia, remedo o caricatura de los Estados Soberanos que desaparecieron con el Estado Federal hace más de 100 años. Además, conviene agregar que la importancia creciente de las ciudades y municipios no permite que en el país reaparezcan organizaciones comparables a los antiguos Estados Soberanos.

Otro elemento que cuenta para estos efectos tiene que ver con el hecho de que seguramente los contribuyentes no están dispuestos a consentir nuevos tributos o sobretasas que se destinen a financiar los actuales departamentos o las entidades que los sustituyan. Tampoco se ve cómo la Nación incrementaría las transferencias a favor suyo, lo cual conduce a que tengan que financiarse en una alta proporción con lo que hoy les asignan la Constitución y la ley.

En esas condiciones, lo que se necesita y lo que es viable es un departamento que se encargue de las funciones que efectivamente puede y debe cumplir, dadas nuestras necesidades y posibilidades. Un departamento anclado en la tierra, y no en las construcciones ideales de quienes conocen teóricamente las formas diferentes de organización estatal.

Que se ocupe, en primer lugar, de la paz y del logro de la convivencia ciudadana, que son nuestra mayor urgencia. Luego, que promueva e impulse el desarrollo de su territorio, el progreso de las entidades que lo conforman —municipios y territorios indígenas—, y el bienestar de sus habitantes. Que conciba y

estructure programas y proyectos financiables por la Nación, el sector privado y los municipios. Sólo excepcionalmente, debe ocuparse de la prestación de servicios y la ejecución de obras públicas. Estas tareas deben estar a cargo ante todo de los municipios.

La paz también debe ser tarea de los gobernadores

Contribuir decisivamente a la conservación del orden público, la consecución de la paz y la seguridad urbana en desarrollo de las políticas y estrategias que defina el Gobierno, debe ser tarea primordial de los departamentos.

Por razón de las circunstancias y sin que posean los instrumentos que les faciliten la tarea, los gobernadores intervienen cada día más en el cumplimiento de esta delicada misión. Hoy tratan de hacerlo con las uñas. Hay que darles las herramientas que requieren para poder actuar eficazmente, por ejemplo, para garantizar la reinserción de quienes se incorporen a la vida civil y solucionar los problemas de los desplazados.

Prueba lo anterior el hecho de que varios de los gobernadores que se posesionaron en enero de 1998⁵ iniciaron su período ofreciendo ejecutar acciones múltiples, inclusive de índole política, para el logro de la paz en sus territorios y el resto del país.

Los departamentos deben cumplir también una tarea que jamás ha atendido el gobierno nacional en materia de seguridad urbana, porque siempre ha considerado que las alteraciones del orden público de las que debe ocuparse son únicamente las originadas en la presencia y acción de la guerrilla, primero, luego del narcotráfico y, últimamente, de la delincuencia común

5. Entre ellos, los de Antioquia, Atlántico, Cauca, Norte de Santander y el Valle del Cauca.

organizada. Por ello no se ha ocupado jamás de la inseguridad en las ciudades, que cada día causa más estragos económicos y sociales, no sólo en las grandes urbes sino en todas las aglomeraciones urbanas. Los departamentos, con los gobernadores a la cabeza, tienen que dirigir y coordinar toda la acción del Estado para que haya ciudades seguras en las que sus habitantes sean de verdad hombres libres y en la que la inseguridad no afecte sus condiciones y calidad de vida.

Promover el crecimiento económico

Con tal fin, los departamentos deben asegurar una masiva inversión pública y privada en sus territorios. Para lograrlo, en el primer caso, los gobernadores deben conseguir que los planes nacionales de desarrollo se «departamentalicen» y, en el segundo, el de la inversión privada, crear las condiciones, principalmente de carácter económico-fiscal, que estimulen y faciliten la ejecución de toda clase de proyectos por parte de los empresarios particulares.

Recientemente se expidió la ley 323 de 1996, que convierte el Pacto Andino en la Comunidad Andina y sienta las bases jurídicas para que el proceso de integración transite por los mismos cauces de la Unión Europea. En ésta, las entidades sub-nacionales participan en la construcción europea mediante la designación de delegados territoriales al Comité de Regiones. Además, intervienen en la formulación de las posiciones de los Estados ante la Comunidad y la ejecución de las medidas adoptadas.

Ahí tienen los departamentos colombianos un antecedente que les señala la ruta para participar, de manera efectiva, en la construcción de la Comunidad Andina y contribuir a que ésta

beneficie a todas las regiones que se vinculen al proceso de integración.

Los departamentos no pueden continuar siendo, en la mayoría de los casos, meros espectadores del desarrollo económico de los territorios colocados bajo su autoridad. El caso de Boyacá, que seguramente no es único, reviste características de verdadero drama. La suerte de Acerías Paz del Río depende de decisiones que se toman en Bogotá, sede del gobierno central, y Medellín, domicilio de los propietarios de la siderúrgica, sin que Tunja, por falta de instrumentos, pueda intervenir eficazmente para salvar la empresa, a pesar de que el cierre de la factoría signifique el colapso económico y el deterioro social de extensas regiones del departamento.

Desarrollo social

Es necesario simplificar los procedimientos que establece la ley 60, porque conviene acelerar la prestación descentralizada de los servicios de salud y educación. Para conseguirlo, hay que actuar con base en los siguientes criterios y principios:

- La prestación de los citados servicios debe hacerse por las ciudades y municipios que reúnan las condiciones y requisitos que la ley señale.
- Anualmente, en el respectivo presupuesto departamental, deben señalarse los porcentajes o valores del situado fiscal y de los recursos propios que el departamento transferirá a los municipios que asuman la prestación de los servicios, después de acreditar los requisitos que reglamentariamente se hayan fijado.
- El municipio que lo solicite y cumpla los citados requisitos, tendrá derecho a que se le asigne la prestación del servicio de salud o de educación, o los dos, según el caso,

y a que se le giren los correspondientes porcentajes o valores.

- El Departamento sólo prestará los servicios en los municipios que no tengan interés en hacerlo directamente o que no reúnan los requisitos que fije la ley con tal fin.
- En el convenio que para los efectos señalados celebren los departamentos con sus respectivos municipios, se determinarán la cobertura y calidad que deben alcanzar los correspondientes servicios, y demás condiciones que garanticen su efectiva prestación. El no cumplimiento por parte del municipio dará lugar a que el departamento reasuma las funciones que había cedido o delegado.
- Las diferencias que surjan entre los municipios y departamentos serán resueltas por Planeación Nacional.

Agentes del desarrollo local

Tal vez no sobre anotar que los departamentos no deben competir con los municipios. No deben disputarles atribuciones ni recursos, porque su fortaleza depende de la importancia y grado de autonomía de los municipios. Por ello, los gobernadores, a través de agencias especializadas, deben suministrar a las autoridades locales toda la asistencia y el apoyo técnico, administrativo y financiero que requieran para el debido cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Los departamentos deben ser, entonces, facilitadores y colaboradores de la gestión municipal.

Protección y conservación de los recursos naturales

Debe ser igualmente atribución de los departamentos, porque la promoción del desarrollo económico también exige

conservar las riquezas naturales. La cumplirían conforme a políticas y programas nacionales y ejecutarían las acciones que les delegue el gobierno.

En desarrollo de esta idea, es válido pensar que muchas de las actuales corporaciones autónomas regionales podrían desaparecer y sus funciones deberían pasar a ser de competencia de los departamentos. También pasarían a éstos los recursos que la ley asigna a las corporaciones. Nada justifica la existencia de un frondoso y costoso aparato burocrático administrativo, que cumple funciones que bien podrían atender los departamentos.

Durante 1997, las 33 corporaciones existentes ejecutaron presupuestos que en conjunto valieron 300.000 millones de pesos. Algo más que la tercera parte de esa suma —el 37%— la recibieron de los municipios que por ley les transfieren un porcentaje de lo que recaudan a título predial.

Los recursos nuevos que llegarían a los departamentos por la razón anotada, introduce el tema de los monopolios que hoy existen a su favor, porque pueden ser igualmente fuente importante de ingresos para las, cada día más, deterioradas arcas seccionales.

Hacer eficientes los monopolios departamentales

Por necesidades evidentes, hemos venido privatizando actividades que siempre consideramos como propias e intransferibles del Estado. Cada día acudimos más a los tribunales de arbitramento y a la conciliación que, en alguna medida, «privatizan» la administración de justicia. Y se anuncia también la privatización de las cárceles. Muy pronto el sector público habrá salido totalmente del mundo financiero, porque habrá transferido al privado todos los intereses que tenía en bancos y entidades afines. Estamos vendiendo las electrificadoras a los particulares

y privatizando los servicios de telecomunicaciones, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, para sólo citar algunos. O por lo menos, acabando el monopolio que antes le permitía al Estado ser amo y señor en el ejercicio de esas actividades.

A pesar de todo lo anterior y por una de esas paradojas de nuestra vida pública, por norma constitucional expresa, que consiguieron los interesados a golpes de presión, las loterías, los juegos de suerte y azar, y la destilación y comercialización de alcoholes, aguardientes y rones, constituyen todavía monopolio departamental. La subsistencia de ese anacrónico e inconveniente privilegio obedece a razones que se pueden resumir en una sola: en la inmensa mayoría de los casos, el monopolio financia la actividad política de los grupos, sectores o movimientos que transitoriamente se «apoderan» de la respectiva licorera o lotería. Por esa razón, dichas entidades constituyen conocidos focos de corrupción. Y, por esa misma razón, pasará mucho tiempo antes de que los «dueños» de los departamentos acepten que el cobro de impuestos genera mayores ingresos a los fiscos seccionales que la explotación directa de actividades que no corresponden propiamente a los departamentos y que nunca han sido capaces de ejercer eficientemente.

Los departamentos deben defender el monopolio fiscal, o sea la facultad para gravar las citadas actividades, y no el ejercicio directo de éstas por parte de funcionarios públicos o trabajadores oficiales. Pero cuando hay intereses de por medio, es muy difícil hacerlo entender así.

La prueba de todo lo anterior está en el hecho de que el Congreso se ha negado a tramitar y aprobar el proyecto de ley que permitiría enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado que no sean eficientes y otorgar a los particulares el cumplimiento de la respectiva actividad. La renuencia del

Congreso es más notoria si se recuerda que son varios los proyectos de ley que sobre este tema ha tenido a su consideración.

La expedición de esa ley, dependiendo claro está de los parámetros de eficiencia que señale, debe mejorar el funcionamiento de los monopolios y el nivel de ingresos de los departamentos, pero como conlleva también la posibilidad de transferir la actividad a los particulares, el Congreso se niega a tramitarla.

¿Qué hacer con las Asambleas?

Simplemente suprimirlas. Cada día tienen menos razón de ser. A la vieja definición de diputado —tiene más votos de los que se necesitan para ser concejal, pero menos de los que se requieren para ser representante— se podría agregar ahora que en muchos casos la diputación se busca porque permite reunir los requisitos necesarios para conseguir o reajustar una pensión de jubilación. A esta única consideración obedece el acto legislativo 01 de 1996, que le dio a los diputados remuneración en vez de honorarios por su asistencia a sesiones, como disponía la Constitución de 1991, y les reconoció prestaciones y régimen especial de seguridad social.

En otras épocas, las Asambleas se justificaban porque eran el órgano de la representación popular que decidía sobre el cobro de unos impuestos y la inversión de unos dineros públicos. Eran expresión del viejo y todavía válido aforismo inglés: *no tax without representation*.

Esa representación es cada día menor porque ahora es la ley, o sea el Congreso, quien decide la base gravable, la tarifa y demás elementos constitutivos de los gravámenes departamentales, y porque la destinación de la mayor parte de los ingresos seccionales también la define la ley: el situado fiscal sólo podrá destinarse a la financiación de los servicios de salud

y educación en determinados niveles y en las proporciones (porcentajes) que el Congreso fija. Además, esas decisiones sobre ingresos y gastos a nivel departamental, pueden tomarse por otro órgano por lo menos tan representativo popularmente como las desprestigiadas asambleas.

Es claro también que si el departamento asume las funciones de planeación, programación y articulación que aquí se proponen, el espacio para la actuación de las asambleas se reduce aún más.

Por todo lo anterior, puede proponerse válidamente que las dumas seccionales sean reemplazadas por asambleas o corporaciones públicas que integren los alcaldes del respectivo departamento. Así se articulan e integran las dos entidades básicas de nuestro ordenamiento territorial, los departamentos y municipios, y se desarrolla el principio que asigna a los primeros como función esencial la de promover el desarrollo local. Si la acción de los departamentos debe tener como destinatario específico a los municipios y sus habitantes, está bien que sean los alcaldes quienes definan normativamente esa acción y controlen políticamente su ejecución.

Cuando el número de municipios sea superior a treinta y uno, que es actualmente el número máximo de diputados por departamento, puede disponerse que la asamblea de alcaldes ejerza directamente las atribuciones más importantes que a ella misma corresponden y elija de su seno un comité ejecutivo que cumpla de manera permanente las demás funciones de la corporación.

Los alcaldes no tendrían remuneración, prestaciones ni seguridad social, por el hecho de desempeñarse como miembros de la entidad que reemplace las asambleas. Tan sólo tendrían derecho a pasajes y viáticos, pues sus nuevas funciones harían parte de las que son sus atribuciones como alcaldes.

El argumento es de orden menor y no es la razón única para proponer que se supriman las asambleas actuales, pero si la iniciativa se acepta, los departamentos tendrán menos gastos de funcionamiento y aliviarán sus magros presupuestos.

¿Cuántos departamentos?

La definición que se haga sobre la naturaleza, atribuciones y financiación de los departamentos, permitirá decidir a su vez su número en el país.

Con base en dichas definiciones, el Congreso y los sectores interesados decidirán con serios elementos de juicio, si los 32 departamentos existentes responden como colectividades intermedias entre la Nación y el municipio, a las necesidades del modelo de ordenamiento territorial que Colombia necesita. O si conviene reducir ese número mediante la supresión de algunos de ellos. O, por el contrario, si se justifica autorizar la creación de los que desde hace varios años se vienen gestando en la conciencia de comunidades que por razones históricas, geográficas o de otro orden, piden expresarse institucionalmente mediante la creación de nuevos departamentos.

REORDENAR EL TERRITORIO PARA QUE EL ESTADO CUMPLA SUS FUNCIONES ESENCIALES

Como se dijo antes, existen por lo menos tres planos o niveles administrativos de carácter territorial: el puramente local o municipal, el intermedio y el nacional. El primero da lugar al reconocimiento o creación de las llamadas entidades territoriales básicas o primarias, que sólo operan en el nivel local. El segundo, a los departamentos, provincias, regiones o cantones, que ejerce sus atribuciones en un área o zona de carácter supra-

municipal, pero que no cubre todo el territorio nacional. Y el tercer nivel exige la organización de un aparato administrativo de índole nacional, que cumple sus funciones en todo el territorio sometido a la autoridad del Estado.

Entre nosotros, la existencia de esos tres planos o niveles es clara en la ley y en la práctica. A nivel local, están en primer lugar los municipios y luego los territorios indígenas, los distritos y los distritos metropolitanos, que, como se verá, son equiparables a los municipios. El nivel intermedio está ocupado, básicamente, por los departamentos, sin perjuicio de que aparezcan las provincias y regiones que también pueden tener el carácter de entidades territoriales (art. 286 de la Constitución). Y el nivel superior lo conforman los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y entidades descentralizadas del orden nacional: establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y sociedades de economía mixta.

Durante décadas enteras y de manera ininterrumpida, el país se acostumbró a manejar e incorporó a su cultura político-administrativa sólo dos clases o categorías de entidades territoriales: los municipios y los departamentos. Por ello, y porque interpretan y expresan en buena medida la realidad nacional, son esas las dos entidades territoriales más importantes de Colombia y las de mayor trascendencia. Es la razón de fondo para que, buena parte de este trabajo, esté dedicada al estudio del proceso descentralizador en relación con el departamento y el municipio, y particularmente en relación con éste último, que la Constitución, en su art. 311, define como «entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado». Departamentos y municipios son, por las razones anotadas piezas, claves en la estructuración de una armónica forma de ordenamiento territorial.



Vladko
1998

A partir de esas dos entidades, debe construirse el modelo o esquema de ordenamiento territorial que el país necesita y que conviene diseñar, inclusive por fuera del ordenamiento jurídico vigente, pues el que prevé la Constitución no ha podido ser desarrollado legislativamente, no por falta de voluntad de las Cámaras, sino por falta de claridad y de precisión en los respectivos textos constitucionales.

Cabe recordar aquí la deliciosa respuesta que le dio el General Omar Torrijos a los técnicos que le preguntaban qué hacer ante la dificultad que tenían los panameños para entender los planes de desarrollo ideales, que esos mismos técnicos habían elaborado para el Istmo. «¿Cambio los planes o cambio el pueblo?», cuenta uno de sus biógrafos que contestó el, entonces hombre fuerte de Panamá.

Modernas aldeas rurales

La mayor parte de la población que padece condiciones de pobreza absoluta, reside en las áreas rurales. Solucionarle sus problemas básicos tiene altos costos económicos porque vive dispersa en extensas regiones. Tan altos son esos costos que los municipios no atienden sus zonas rurales en la forma y condiciones en que están obligados a hacerlo. Así lo estableció Planeación Nacional, cuando evaluó la utilización de las transferencias giradas en 1996: el 70% de la muestra estudiada desconoció los porcentajes mínimos de inversión que fija la ley y quienes más incumplieron fueron los que tienen una mayor proporción de población rural (los de menos de 50.000 habitantes).

En razón de lo anterior, conviene congrega o reunir esa población en pequeños centros o cascos urbanos. Así será posible ofrecerle las condiciones de vida a que tiene derecho. «Nu-

clearla», si la expresión es válida. «Reducirla a poblado» como decían los españoles durante la Colonia. Es la manera mas fácil de socializarla y de proveer a la solución de sus necesidades. De comunicarse con ella y de incorporarla al resto del país. De sacarla, muchas veces, de las condiciones miserables que soporta en razón de la vida primitiva que lleva.

Urge, por ello, convertir a los pequeños pueblos en las modernas aldeas rurales de que habló Alberto Lleras, y en las que el agricultor o trabajador del campo reside con su familia, porque en ellas encuentra seguridad y aceptables condiciones de vida (salud, educación, energía, teléfono, etc). Ese pequeño propietario o trabajador independiente va por la mañana a laborar en la parcela o el establo, y regresa por la tarde a descansar en el seno del hogar y en un ambiente de enriquecedora vida comunitaria.

Esa moderna aldea rural debe ser el núcleo básico de los asentamientos humanos en Colombia y punto de partida para el reordenamiento territorial del país. En ellas la población rural debe solucionar sus necesidades básicas insatisfechas y mejorar notablemente sus condiciones y calidad de vida.

Esas mismas aldeas deben contener la migración hacia las ciudades que en barrios de miseria concentran ahora tremendos niveles de pobreza, entre otras razones por el éxodo que reciben de los campos abandonados. Por ello, se ha dicho acertadamente que para combatir la pobreza urbana también es necesario invertir en las zonas y áreas rurales.

Conviene entonces poner en marcha una política de Estado que provea de vivienda y de servicios básicos a esas aldeas. Para lograrlo, hay que confiarle la tarea a una entidad que se responsabilice del tema.

Convertir 800 o 900 pequeños municipios en modernas aldeas, permite luchar eficazmente contra la pobreza, porque el

municipio es el instrumento más indicado para combatir la de las zonas rurales. También, la de las áreas urbanas marginadas.

Dinámicas capitales de provincia

En un plano o nivel superior, estarían las ciudades intermedias, en muchos casos antiguas capitales de provincia, y que siguen ejerciendo una gran influencia sobre los pequeños municipios que las rodean. A veces su radio de acción es amplio. Esas ciudades intermedias suelen ser centros económicos de carácter industrial, comercial, agropecuario, turístico o mixto. Algunos las llaman «centros urbanos periféricos». En ellas hay servicios de salud, educación y otros de nivel superior a los que tienen las pequeñas aldeas.

Esas ciudades intermedias hacen las veces de centros de una especie de «sistema solar», porque a su alrededor están los pueblos menores que debemos convertir, según se dijo, en modernas aldeas rurales. Así, los municipios pequeños se insertan en un espacio más amplio y se empieza a construir la trama local-regional.

Durante el Gobierno del Presidente Barco hubo documentos de Planeación Nacional que identificaron algo más de 100 ciudades intermedias, en las que es necesario ejecutar programas que potencien y desarrollen ese papel natural que hoy están cumpliendo como «capitales» o polos de atracción de un área o zona determinada.

Para empezar, conviene convertirlas en sede o domicilio de las asociaciones de municipios que urge organizar entre ellas, y los pequeños poblados sobre los que ejercen marcada influencia económica o social. Como adelante se explicará, en esas asociaciones puede estar el germen que facilite la reaparición de las provincias.

El caso de los distritos

A las ciudades siempre las hemos considerado como municipios de gran tamaño por su extensión física, el número de sus habitantes y su importancia económica. Hemos creído en todos los casos que se trata de municipios que no exigen regulación político-administrativa diferente a la prevista para todos los de Colombia en el antiguo Código de Régimen Político y Municipal, con las leyes que lo adicionaron y reformaron, sin perjuicio de las pequeñas excepciones que éstas últimas hicieron, para algunos contados temas, a las normas generales de aquél.

La aparición de los distritos, que son ciudades grandes, no cambió la situación porque el régimen que se aplicó a Bogotá —Distrito Especial desde 1945— no fue sustancialmente diferente al de los demás municipios del país. Así ocurrió por timidez del legislador y porque la Corte Suprema de Justicia decidió que la Capital de la República no podía tener un régimen distinto del «municipal ordinario». Y en el caso de los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, es evidente que su creación sólo obedeció al propósito de hacerlos destinatarios del situado fiscal, como si se tratara de nuevos departamentos. Prueba de ello está en el hecho de que, a pesar de haber sido creados algunos de ellos hace más de diez años⁶, aún no se ha dictado para ninguno la ley que reglamente su organización y funcionamiento.

Con base en este último antecedente son numerosas las ciudades que quieren ser distritos. Hasta mediados de 1996 se habían presentado más de 50 proyectos de acto legislativo que así lo preveían para igual número de centros urbanos. Como su

6. El de Cartagena en 1987, el de Santa Marta en 1989, y el de Barranquilla en 1993.

aprobación hubiese «liquidado» a muchos departamentos, pues la división del situado fiscal entre más de 100 beneficiarios habría reducido significativamente sus valores, los citados proyectos terminaron neutralizándose y ninguno de ellos fue aprobado.

Para evitar la «tentación» que se acaba de mencionar, y porque la propuesta tiene lógica, pues conviene evitar que los distritos «absorban» los departamentos, debería establecerse que la ciudad que se organice como distrito deje de pertenecer al departamento del que hacía parte y se convierta, automáticamente, en entidad territorial comparable a un departamento. Sería una especie de departamento-urbano.

Lo que no pueden pretender esas ciudades es el derecho a recibir, simultáneamente, ayuda directa y permanente de la nación, a través de lo que les corresponda en el situado, y ayuda, también directa y permanente, de su respectivo departamento. No pueden pretenderlo así porque esa favorable situación no afecta a la nación, que sigue transfiriendo los mismos valores a título de situado, pero sí perjudica a las demás ciudades y municipios del país y en particular a los del departamento en cuestión que recibiría menos para financiar los servicios de salud y educación de sus habitantes. Si la ciudad que se convierte en distrito es capital de departamento, éste escogería una nueva capital.

Régimen especial para las grandes ciudades

Independientemente de que sean distrito o no, las grandes ciudades requieren formas especiales de gobierno y administración. Infortunadamente siempre las hemos considerado y tratado como a municipios grandes. Por ello, a su régimen político-administrativo no le hemos dado los desarrollos que requiere. Eso explica también que sólo hasta 1993 hayamos

dictado un Estatuto —el Orgánico de Bogotá— que contiene los elementos principales de lo que podría ser el régimen aplicable a nuestras grandes urbes. Estos son los principios del decreto-ley 1421 de 1993, que podrían servir para estructurar esa forma de gobierno y administración, distinta de la de los demás municipios del país:

- 1°. Estricta separación de funciones entre el Concejo y la Alcaldía. Debe evitarse la coadministración. La separación de poderes, que rige a nivel nacional, debe «transplantarse» al ámbito del gobierno urbano.
- 2°. Audaces formas de descentralización política, fiscal y administrativa al interior de las ciudades que no pueden continuar gobernándose desde un solo centro de poder. «Hacer la descentralización de la descentralización», dijo alguien hace poco.
- 3°. Efectivas formas de participación ciudadana y comunitaria que mejoren la gestión y desburocraticen el manejo de los asuntos públicos. También son necesarios eficientes sistemas de control social sobre las distintas actividades oficiales.
- 4°. Régimen tributario que permita combatir eficazmente el fraude y la evasión fiscales. En muchos casos, no hay que crear nuevos impuestos ni reajustar sus tarifas, sino hacer cumplir el sabio principio que dice: «paguemos todos para que todos paguemos menos».
- 5°. Facilitar la coordinación e integración de las políticas de las grandes ciudades con las de los municipios que estén dentro de su área de influencia.

Obviamente, a esos cinco principios generales del 1421, deben agregarse otros más. Por ejemplo, los que hacían parte de los borradores del Estatuto Orgánico de Bogotá y que el gobierno de la época no aceptó, y los que surjan de la reflexión que se

haga sobre las múltiples y a veces positivas experiencias que en gestión urbana tiene el país.

Los distritos metropolitanos

La Constitución prevé en su art. 319 que las áreas metropolitanas pueden «convertirse en distritos conforme a la ley». Aunque la ley que así lo prevé ya fue dictada —la No. 128 de 1994—, ninguna de las áreas existentes se ha transformado en distrito, tal vez porque la ley ordena que la citada conversión sea aprobada en consulta popular por los ciudadanos residentes en el área respectiva. Ha podido más la restricción de la consulta que el atractivo del situado fiscal de que antes se habló. Por esa razón, todavía no son distritos metropolitanos Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales, Cúcuta y Pereira.

Por esa misma razón, tampoco no tendremos en mucho tiempo nuevas áreas metropolitanas: la Constitución exige que la vinculación a la correspondiente área se decida por cada una de las ciudades y municipios que las integren mediante consulta popular. Como muchos de los municipios vecinos de las grandes ciudades tienen reservas o prevenciones frente a éstas, los resultados de esas consultas serán contrarios en más de un caso a la conformación del área.

Así ocurrirá porque a los constituyentes de 1991 tal vez se les fue la mano en elecciones, consultas y referendos, que los consideraron casi como expresión única de la democracia, y no en transferencias como creen los doctores Perry y Ocampo.

VIABILIDAD DE LAS PROVINCIAS Y REGIONES

Somos un país de ciudades y regiones. Nos complacemos en repetirlo. Muchas de nuestras ventajas comparativas se derivan de esa condición. Sin embargo, por otra de esas paradojas

propias de nuestra vida pública, no hemos organizado el gobierno y la administración de esas ciudades y regiones; unas y otras carecen aún del estatuto que las organice.

De las ciudades ya nos ocupamos atrás. Ahora debemos hacerlo de las regiones y de las provincias que tienen aspectos comunes porque la Constitución prevé:

- 1º. que son entidades intermedias entre los municipios y la nación; en ello se asemejan a los departamentos;
- 2º. que las dos tienen carácter supramunicipal, aunque las regiones son supradepartamentales (art. 306) y las provincias, subdepartamentales (art. 321), pues las primeras se conforman con dos o más departamentos y las provincias con municipios de un mismo departamento; y
- 3º. que las dos empiezan como organizaciones meramente administrativas, pero pueden convertirse en entidades territoriales (arts. 286 y 307).

Las provincias y regiones son, por ello, entidades cuya organización y funcionamiento dependen en buena medida de lo que sean los departamentos y de las relaciones que establezcan con éstos. Deben ser entonces complementarias o sustitutivas de los departamentos, según decisión que es forzoso tomar.

Como se vio antes, la existencia y organización de los municipios, distritos y territorios indígenas no crea dificultad ninguna. Los tres son entidades comparables y no forman categorías distintas. Los distritos se crearon para las grandes ciudades, es decir para municipios especiales o de categoría superior, y siempre han recibido el tratamiento reservado a éstos. Los territorios indígenas también pueden considerarse como categoría *suigeneris* dentro de los municipios o como municipios especiales.

Es importante anotar, además, que los municipios, los distritos y los territorios indígenas son entidades naturales cuya

existencia es anterior a la del Estado. Por eso, son entidades primarias o básicas que el ordenamiento jurídico no crea; simplemente, reconoce. Constituyen también el marco geográfico natural para la vida del hombre y, por ello, se puede decir que son inevitables en cualquier forma de organización territorial que el país adopte.

Con el departamento tampoco hay problema, en primer lugar, porque se trata de la expresión institucional entre nosotros de la entidad intermedia que en alguna medida tiene carácter natural y, luego, porque el paso del tiempo le ha permitido echar raíces en la historia y la cultura de nuestros pueblos. El departamento ha terminado imponiéndose aunque, para muchos, no es entidad natural sino de creación legal.

Las provincias como asociaciones de municipios

Aunque no hemos precisado todavía las atribuciones de las provincias ni sus fuentes de financiación, y es posible que dichos temas creen problemas con los municipios y departamentos respectivos, esas eventuales dificultades desaparecen si se recuerda que, en muchos casos, las provincias constituyen tozuda realidad que es fácil institucionalizar y que, en otros, se deben promover como escenario y mecanismo válido para que los municipios que a ello estén obligados encuentren los acuerdos que les permitan manejar conjuntamente asuntos de interés común.

En varias regiones de Colombia, en efecto, las provincias son una realidad geográfica, histórica, económica, cultural y política que nuestras instituciones republicanas recogieron de la Colonia⁶ y que, infortunadamente, borramos del ordenamiento

6. Figuran en la Constitución de Cundinamarca de 1811.

jurídico en 1945. Pero ahí continúan a la orilla de carreteras y caminos y, sobre todo, en la conciencia de la mayoría de sus habitantes.

Por ello, su «reaparición» institucional en esos casos interpreta y expresa esa realidad y responde a una necesidad. Por ello, también, los municipios que las conforman seguramente les cederán algunas de sus atribuciones y les transferirán parte de sus recursos. Los departamentos de que hagan parte, asumirán actitud comparable, sobre todo si la ley los obliga a hacerlo. Si no proceden de esa manera, corren un riesgo: que dichas provincias se conviertan en departamentos.

Las provincias así concebidas pueden iniciarse institucionalmente como asociaciones de municipios, figura que conocemos de tiempo atrás y hemos aplicado con realizaciones positivas en muchos casos. En poco tiempo, después de un breve período de consolidación, esas provincias pasarían a ser entidades territoriales, con todas las prerrogativas que les concede la ley a los municipios que las integran y a los departamentos de que hacen parte.

En aquellos casos en los que las provincias son indiscutible realidad, también pueden «reaparecer» directamente como entidades territoriales, sin necesidad de pasar por la etapa previa de la asociación.

Donde no haya provincias formadas, las asociaciones de municipios pueden ir creando y estrechando los vínculos que, con el tiempo, muestren la necesidad y conveniencia de organizar las provincias como mecanismos sólidos de integración y coordinación entre varias entidades locales. Entre otros, sería el caso de las «uniones» mínimas que es necesario crear entre las modernas aldeas rurales que proponemos y sus respectivas «capitales», tal como se explicó en aparte anterior.

Por todo lo dicho, las provincias más que un problema constituyen una solución a varias de las inquietudes que plantea la estructuración de un eficiente modelo de ordenamiento territorial.

Regiones verdaderamente supradepartamentales

El «problema» —si se puede decir que hay problema— surge con las *regiones* que la Constitución no definió, al menos en sus elementos esenciales y, sobre todo, que no deslindó o separó de los departamentos que son las entidades con las cuales pueden presentarse colisiones o superposición de competencias y también conflictos por la titularidad de determinados recursos o ingresos.

La Constitución no definió ni dio los parámetros que le permitan a la ley establecer si las funciones que ejercerán las regiones serán tomadas de las que hoy cumplen la nación, los departamentos o los municipios, o parcialmente de cada uno de dichos niveles territoriales, dependiendo de la región de que se trate. ¿De qué se van a ocupar exactamente? ¿Cuáles serán sus atribuciones y competencias? ¿Serán completamente nuevas, o se tomarán de las de la nación, los departamentos y los municipios, como antes se dijo? Son preguntas sin respuesta hasta el momento.

Y lo más importante: la Constitución no dijo quién financiaría las regiones ¿Habrán transferencias de la nación, distintas del situado fiscal y las participaciones municipales? Si la nación puede hacerlo, ¿no sería mejor que incrementara las que hoy realiza a departamentos y entidades locales? ¿Los municipios y los departamentos cederán parte de las transferencias que ahora reciben? ¿La nación, los departamentos y los municipios renunciarán a algunos de los impuestos que hoy

cobran, a favor de las regiones que se creen? ¿O por lo menos, a parte de los valores que por concepto de esos tributos recaudan? ¿Se financiarán mediante la creación de nuevos impuestos? ¿O con una fórmula mixta que combine tributos nuevos y transferencias?

Si se piensa en las regalías, es forzoso decir de cuáles se echa mano, porque las vigentes tienen destinatario conocido.

Tal vez no sobre agregar que los recursos del Fondo de Regalías no alcanzarían a financiar todas las regiones que se creen y que un porcentaje de los mismos fue asignado a programas que los comprometen durante varios años.

Mientras no se resuelvan esos interrogantes, difícilmente se lograrán definir y organizar las regiones. Son esas las razones que no le han permitido al Congreso avanzar en la expedición de la ley de ordenamiento territorial, a pesar de que ha tenido a su consideración varios proyectos. Mientras no se absuelvan en la Constitución o en otro instrumento las inquietudes antes planteadas, no habrá ley de ordenamiento territorial.

Nadie discute la necesidad y conveniencia de las regiones, siempre, claro está, que no sean meras organizaciones burocráticas que superponen estructuras o aparatos administrativos y que, a otro nivel, reproducen los vicios de los departamentos y dan lugar a la creación de nuevos tributos o sobretasas para su sostenimiento.

Lo que importa, entonces, no es discutir teóricamente sobre la importancia de las regiones. Lo que cuenta es decidir sobre el terreno, en la práctica, cuáles serán su estatus y funciones, sus relaciones con los departamentos, si éstos subsisten, porque si desaparecen, por ejemplo, para dar paso a las regiones, el «problema» está solucionado. También es importante definir, como ya se dijo, de qué recursos antiguos o nuevos vivirán.

Dicho con otras palabras: la posible «colisión» entre los departamentos y las regiones surge si se quiere que éstas tengan las funciones y los recursos que les permitan de verdad planificar y gestionar el desarrollo de las áreas territoriales que se pongan bajo su autoridad. Porque, si se quiere que sólo se dediquen a elaborar uno que otro estudio, a organizar seminarios y conferencias o a tratar de coordinar acciones, el «problema» se soluciona con el simple mejoramiento de los actuales Corpes (consejos regionales de planificación), como algunos lo proponen.

Lo que se acaba de señalar permite plantear una solución de fondo: establecer que las regiones que se creen tienen un estatuto de verdadera autonomía con derecho a ejercer parte de las funciones legislativas que hoy corresponden al Congreso, y con facultades para cobrar impuestos que ahora sean nacionales o de agregar sobretasas a esos mismos impuestos. Esto para sólo citar dos ejemplos de lo que serían sus atribuciones más importantes y que se agregarían a las propias de los departamentos que conformen la región respectiva. A cambio de lo anterior, desaparecerían las entidades territoriales intermedias, es decir los departamentos que hayan decidido conformar la región que los sustituya y que tendría, obviamente, el carácter de entidad territorial.

En la forma anotada, los tres niveles administrativos estarían conformados por los municipios, las regiones y, al interior de ellas, los distritos, si fuere el caso, y la nación. En donde no se creen las regiones, los mismos niveles estarían representados por los municipios, los departamentos, con o sin distritos, y la nación.

El tema fue planteado en esos términos exactos en la Asamblea Constituyente de 1991, pero los partidarios de las regiones creyeron de buena fe, sin duda, que no había necesidad

de suprimir los departamentos que conforman una región, pues el país encontraría los recursos necesarios para sostener cuatro niveles territoriales y, de pronto hasta cinco: municipios, provincias, departamentos, regiones y nación. También, que tendría la imaginación suficiente para encontrarle funciones a esos 4 o 5 niveles y hacer un reparto no conflictivo de competencias entre ellos.

Urge la ley de ordenamiento territorial

Como no se han podido encontrar esos recursos, ni diseñar un equilibrado modelo de reparto de competencias a nivel territorial, no ha sido posible expedir la ley de ordenamiento que prevé la Constitución, a pesar de que el Congreso ha tenido a su consideración proyectos que aspiran a regular íntegramente la materia, pero que, por las razones que se acaban de anotar, ni siquiera intentan definir los temas críticos antes señalados.

Justo es reconocer que miembros de las Cámaras han estudiado el tema con interés y seriedad, pero las corporaciones respectivas no han logrado tramitar los proyectos porque con las normas constitucionales hoy vigentes lo que se le pide al Congreso es que realice la cuadratura del círculo y, afortunadamente para el país, no está obligado a hacerlo.

Ante la imposibilidad de que el Congreso expida una ley de ordenamiento territorial que abarque todos los temas, algunos han intentado que en leyes separadas se traten los capítulos que no suscitan problemas⁷. La estrategia es válida, pero se equivocaron en el orden de los capítulos, porque en vez de haber em-

7. Sin argumentos de mayor consideración, algunos creen que la ley 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas, es uno de los capítulos de la ley de ordenamiento territorial.

pezado con los relativos a los municipios y departamentos, que no crean conflicto alguno, iniciaron con el de las regiones concebidas no como entidades territoriales sino como organizaciones «administrativas y de planificación».

Una dosis mínima de realismo exigía empezar con la regulación correspondiente a los municipios y departamentos que conforma la estructura básica del ordenamiento territorial del país. En el caso de los primeros, porque son entidades naturales que tienen ya los elementos que permiten configurar a su favor un elaborado régimen de *autonomía local*, y en el de los departamentos, porque son irremplazables como entidad intermedia, pues no hemos logrado definir ni siquiera en sus elementos esenciales la entidad que los sustituya, si es que de verdad queremos reemplazarlos.

Como lo hemos dicho antes, el nivel territorial intermedio es inevitable. Siempre existirá por lo menos uno. Por razones históricas o de otro orden, sumadas a la existencia de recursos, a veces se crean dos o más. Ningún Estado ha logrado suprimir ese nivel intermedio. Sólo excepcionalmente unos pocos han pretendido que entre su célula básica —generalmente el municipio— y la administración nacional no haya otra entidad o nivel.

Hasta ahora se han equivocado entonces los estrategas del gobierno y el Congreso, porque decidieron primero regular toda la materia cuando los textos constitucionales vigentes no permiten hacerlo de manera razonable y, últimamente, porque invirtieron el orden, pues intentaron construir el edificio del ordenamiento territorial de arriba hacia abajo, en vez de haber procedido en sentido contrario, de manera gradual y progresiva, mediante la consolidación de las entidades que ocupan la base inferior de la pirámide.

Se equivocaron porque las regiones, aunque sean simples organizaciones administrativas y no entidades territoriales,

plantean inevitablemente el tema de su financiación y nadie quiere ceder recursos. Cada una de las partes busca que su región la sostenga el vecino. Además, porque lo que se pretende en el fondo con el proyecto llevado a consideración de las Cámaras, es prorrogarle la vida a los Corpes, que ya cumplieron su tarea, en vez de fortalecer los departamentos y permitirles que libre y autónomamente se asocien o «federen» entre sí para todos aquellos asuntos en que deben hacerlo.

Este último punto vale la pena destacarlo, porque a los departamentos corresponde realizar y promover toda clase de alianzas entre ellos mismos y entre las ciudades y municipios del país, también entre los empresarios y otras organizaciones civiles, con el fin de construir formas de cooperación sector público-sector privado, que permitan afrontar los retos del futuro. Para lograrlo, tienen que construir toda clase de redes y conseguir aliados.

LOS REFERENDOS... ¿ENEMIGOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Tal vez no sobre anotar, finalmente, que el «exceso» de democracia, si por democracia se entienden únicamente las votaciones populares, puede retardar o comprometer los esfuerzos que se hagan para ordenar la organización territorial del país. En efecto, la pretensión de crear áreas metropolitanas y de convertir a éstas en distritos metropolitanos, puede fracasar ante los resultados que en determinados municipios arrojen las consultas populares ordenadas por el art. 319 de la Constitución y la ley 128 de 1994.

Conviene agregar que igual cosa puede suceder con la organización de regiones como entidades territoriales, porque la decisión tomada a ese respecto por el Congreso de la República

debe someterse «a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados» (art. 307. *ibid*).

Las normas comentadas son altamente democráticas. Sin duda convenientes desde el punto de vista teórico. Sin embargo, olvidan que *estamos en Cundinamarca y no en Dinamarca*, como decía el Maestro Echandía.

CONCLUSIÓN

Desde el municipio —pequeño, mediano y grande— estamos construyendo las *soluciones locales* que fortalecen nuestra identidad y estrechan nuestras relaciones y, sobre todo, que nos insertan sin traumatismos en el mundo global que vivimos, es decir, sin el riesgo de desaparecer en la universalidad anónima que nos tocó. Soluciones locales, además, de índole política, económica y social. Todo ello nos permite diseñar nuestro propio modelo de ordenamiento territorial y encarar los problemas del desarrollo desde una escala más realista, la local, que no excluye sino que complementa la nacional, que hemos utilizado a fondo con resultados conocidos.

En la forma anotada acogemos la ingeniosa fórmula de los ambientalistas: «Es necesario pensar universalmente y actuar localmente». De esa manera, también procedemos teniendo en cuenta que el desarrollo es un reto colectivo que se debe afrontar igualmente desde lo local, sin perjuicio de que a él concurren obviamente actores externos y de otros niveles.

En el resumen que se acaba de hacer radican la fuerza y la importancia de la descentralización. Ahí están su razón de ser y su futuro. Además, como ya se dijo, en la coyuntura actual, constituye una de las claves de la guerra o de la paz, porque servirá de mucho en la mesa de negociaciones que tendrá lugar

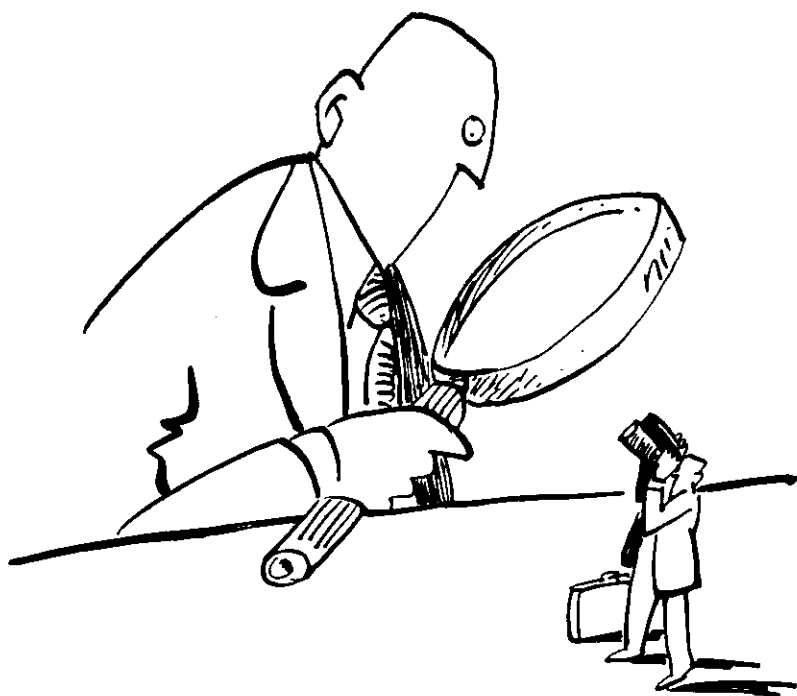
el día en que el Estado, con su autoridad, convenza a la guerrilla que para ella también es mejor negocio la paz que la guerra. Ese día y en esa mesa, los espacios democráticos que crea la descentralización deben servir para la reinserción de los desmovilizados que quieran realizar su vocación política a nivel local o regional, como ya ha ocurrido en algunos casos.

Por todo lo anterior, la descentralización es pieza clave del nuevo pacto social y político que el país reclama para superar las situaciones de emergencia que vive.

A pesar de lo dicho, sectores políticos retardatarios quieren desmontar el proceso en curso. Revertirlo. Reducirlo en lo mejor de sus expresiones políticas y económico-financieras: la autonomía de las entidades territoriales frente al poder central, representado por el Gobierno y el Congreso, y la capacidad de esas mismas entidades para construir al menos parte de su destino.

El propósito de esos sectores obedece simplemente a que quieren recuperar el inmenso poder político-administrativo que ejercían antes de la descentralización y que les permitía manejar a su arbitrio departamentos y municipios, decidir la suerte de esas entidades territoriales y de todo lo que de ellas dependía y, sobre todo, organizar los aparatos de partido o de grupo que les aseguraban su propia supervivencia política y la de sus amigos más cercanos. Todas esas formas pre-democráticas desaparecieron con la descentralización, para darle paso a unas formas todavía incipientes de democracia regional y local.

Ante la imposibilidad de acabar del todo con el proceso, sus enemigos agazapados, que proceden a veces como francotiradores, piden reducirlo a lo que bien pudieran llamar sus *justas proporciones*. Para lograrlo, proponen una *descentralización guiada y dirigida*, desde los tradicionales centros de poder, una *descentralización sin pueblo*, que les permita continuar



Vladlo
1998

manejando las entidades territoriales del país. «No comprenden que la única manera de conservar el poder, si es que de eso se trata, es compartirlo», como escribió alguien.

Esa es la razón para que hayan impulsado y defendido el proyecto de contrarreforma constitucional, que más bien era una verdadera contrarreforma municipal. Como no lograron su aprobación en la coyuntura favorable que les creó la crisis política, han advertido que insistirán tan pronto como puedan y encuentren que el momento les es propicio. Esa nueva coyuntura favorable a sus propósitos puede surgir, si las elecciones de 1998 le dan la jefatura del Gobierno y la mayoría en el Congreso, a los enemigos de la descentralización.

Le corresponde a la provincia evitar que así suceda. Para ello tiene que cerrarle el paso a los contradictores del proceso. Desactivar las minas invisibles con que algunos pretenden detenerlo. Tiene que librar ahora la batalla democrática que no tuvo que dar cuando la descentralización arrancó, porque a mediados de los 80 la provincia no se movilizó políticamente a favor de sus derechos. Por ello, tal vez no sobre recordar someramente la manera como se ha tratado la problemática regional en el país.

Durante el siglo XIX, la controversia centralismo-federalismo animó el debate público y se dirimió muchas veces en los campos de batalla. Después de la Constitución de 1886, el tema perdió intensidad. Se refugió en las aulas universitarias. Esporádicamente reducidos sectores de opinión se ocupaban de él en algunas regiones del país. Su manejo se confió a quienes se consideraban más calificados para estudiarlo, principalmente a juristas especializados en derecho público. Prácticamente nunca alentó el debate ciudadano. No hizo parte de las campañas electorales. Los partidos lo mencionaban en sus programas, pero

nunca tuvieron la suficiente voluntad política para que algunas de sus propuestas fueran realidad. Los gobiernos a veces hablaban del tema, pero sólo terminaban haciendo algo de *desconcentración* (reformas de 1958 - 1959).

Al Congreso, el asunto no le interesaba. Sus miembros —elegidos todos por la provincia— procedían como si de verdad representaran «a la nación entera» (art. 105 de la Constitución anterior a 1991), y como si ésta no fuera también la suma de sus entidades territoriales. Los pocos proyectos que algunas veces fueron presentados a las Cámaras, ni siquiera se tramitaban.

Por las razones anotadas, y por la indiferencia que casi siempre se muestra frente a los temas de interés general, la descentralización no movilizaba la opinión pública. No reunía en torno suyo amplios o al menos considerables sectores ciudadanos. Los departamentos y municipios nunca concibieron el *memorial de agravios* que recogiera sus aspiraciones frente al gobierno central. Por ello el proceso, que está cumpliendo sus primeros diez años de vida, no es producto de una *exigencia* de la provincia colombiana. Tampoco de su movilización. Menos, claro está, de la imposición de sus puntos de vista al Gobierno o al Congreso. Para decirlo gráficamente, nadie intentó nunca la *rebelión de la provincia*. Ni siquiera una marcha sobre Bogotá que reivindicara los derechos de esas regiones marginadas y de sus olvidados habitantes.

El proceso en curso es producto, ante todo, de la sensatez y claridad con que actuaron el Gobierno y el Congreso de la época frente al tema. Ese Gobierno y ese Congreso, en un momento de lucidez, supieron interpretar y expresar con inteligencia la realidad, necesidades y aspiraciones de la provincia. También es producto de su generosidad, porque se desprendieron, voluntariamente, de buena parte del poder político y administrativo que durante décadas habían ejercido. Crearon mil centros

de poder local —grandes, medianos y pequeños— que reemplazaron el centenario y único centro de poder que hasta entonces había gobernado el país.

A la clase política colombiana debe reconocérsele que en muchas ocasiones, y en ocasiones importantes para la vida del país, ha actuado y decidido con grandes dosis de realismo. También con visión de futuro y hasta con audacia para poder superar momentos de dificultad y crisis. A ello se debe, en buena medida, la estabilidad política que muchos latinoamericanos nos envidian. A ese tipo de actuaciones y decisiones obedece el proceso descentralizador que se inició a mediados de los 80 y se consolidó en 1991.

Esa misma clase política procede ahora como si estuviese arrepentida, porque lo que pretende hacer golpea seriamente la descentralización. No cuestiona, sin embargo, los principios que sustentan el proceso. Ni sus resultados. Por eso sólo habla de *desaceleración* en el caso de las transferencias y sostiene que la reforma electoral obedece únicamente al propósito de ahorrarle al país los costos económicos y de otro orden que tienen las elecciones regionales y locales. Pero sus intenciones son claras. Busca *limitar y someter el proceso*. Condicionarlo. «Aconductarlo». Ponerlo al servicio de sus necesidades y aspiraciones. Impedirle nuevos desarrollos. Inclusive, los que genera su propia dinámica.

Procede así porque entiende bien que la descentralización no sólo redistribuyó el poder del Estado que trasladó del centro a la periferia, y cambió sustancialmente los términos de las relaciones entre la clase política nacional, que tiene asiento en el Gobierno y el Congreso, y la de nivel departamental y municipal. Esas relaciones eran de dependencia y subordinación, a favor de la primera. Hoy son de igualdad. Algunos congresistas

temen, incluso, que las invirtió, porque sienten que ahora son los gobernadores y los alcaldes quienes mandan y deciden.

También, porque entienden que la descentralización elimina las pirámides electorales que, en otras épocas, permitían construir sólidas estructuras de poder, desmonta conocidos gamonalatos e impide la consolidación de nuevos baronazgos a nivel departamental o local. Igualmente, porque la descentralización cambia las reglas de juego para intervenir en política —que ahora es de alta competición, si se quiere— y buena parte de la dirigencia tradicional prefiere participar con las reglas y los procedimientos que ha utilizado siempre con buenos resultados.

En vez de desmontarla, nos corresponde a todos defender y fortalecer la descentralización. Mejorarla. Darle nuevos desarrollos para que pueda enfrentar sus retos y desafíos. Asegurar las condiciones que le permitan cumplir sus objetivos. Ya dimos los primeros pasos. Los que abrieron el camino, la pusieron en marcha sobre bases sólidas y buscaron que fuera irreversible. Pero falta un buen trecho por recorrer. Las reformas que aquí hemos sugerido son apenas algunas de las que se requieren para asegurar el logro de sus propósitos y una eficiente gestión local.

Nos corresponde entonces, asumir la defensa del proceso y conseguir que continúe su marcha sin tropiezos, empujado por la fuerza que le den el pueblo, su propia dinámica y los apoyos e impulsos que reciba del poder central. Tenemos que hacerlo todos, de manera colegiada, si se quiere, porque las instancias —Gobierno, Congreso y partidos— que tenían la obligación de defenderlo y profundizarlo, le voltearon la espalda y asumieron una posición contraria a los propósitos de la descentralización.

Ya sabemos qué propósitos animaron al Gobierno y al Congreso últimamente, y cuáles pueden tener para el futuro inmediato, si siguen en las mismas manos.

Los partidos continúan sin entender la problemática regional y local del país. A pesar de que cada día ésta adquiere mayor importancia, la abandonaron prácticamente desde el siglo pasado. La última prueba de ese desinterés suyo por el tema está en las elecciones departamentales y municipales de octubre último: ninguno de ellos se pronunció sobre la descentralización, sus retos y desafíos, ni sobre la manera de *profundizarla*, como dicen los científicos sociales.

A los candidatos presidenciales tampoco les interesa el tema. Hasta ahora lo han dejado expósito. Tal vez porque no le conceden la trascendencia que tiene, temen desafiar influyentes sectores políticos, o sólo se ocupan de aquellos asuntos que consideran electoralmente rentables.

Por lo anterior, la descentralización la tenemos que apoyar todos, ejerciendo una especie de *liderazgo colectivo*, dado el vacío que dejaron quienes deben orientar la nación. Lo tenemos que hacer, sobre todo, quienes nos sentimos *hombres de provincia* en el más noble y cabal sentido de la expresión. De la provincia, a la que no le costó ningún esfuerzo conseguir que el proceso arrancara, pero que se va a tener que *movilizar políticamente* para que los beneficiarios del antiguo régimen no lo detengan y traten de revertirlo. Que va a tener que ejercer sin temor el *poder político* que adquirió, precisamente gracias a la descentralización que ahora debe defender. Que no puede olvidar que el régimen autonómico a que aspira impone responsabilidades y obligaciones.

Cumplir esa tarea es gratificante. Lo podemos decir quienes, de una u otra manera, hemos participado a algún título en la concepción, diseño y ejecución del proceso en curso. Ahí hemos encontrado nuestras mayores realizaciones en la vida pública, las más grandes satisfacciones y los mejores reconocimientos ciudadanos.









