

MENTIRAS, FALACIAS Y DESCENTRALIZACIÓN

PEDRO SANTANA RODRÍGUEZ*

Una opinión pública manipulada

La democracia para que funcione requiere de una opinión pública ilustrada que sea el contrapeso de aquellos intereses que no aparecen claramente expresados y que por su poder económico o político pueden contribuir a proyectar tanto imágenes como contenidos que distan mucho de la realidad. En Colombia esta situación es corriente por el peso que tienen los grandes conglomerados económicos y financieros que al mismo tiempo son los dueños de los grandes medios de comunicación. Esto lo vimos a propósito de la poca discusión pública argumentada sobre el proyecto de acto legislativo 012 que pretende una reforma constitucional que elimina el estado fiscal y desacelera el ritmo de crecimiento de las transferencias a los municipios.

Nuevamente se intenta dar marcha atrás en el proceso de la descentralización. Este proceso iniciado a comienzos de los años ochenta del siglo XX no sólo buscaba lograr una mayor eficiencia en el gasto público sino ampliar y profundizar la democracia. Poner al alcance de los ciudadanos recursos pero al mismo tiempo la principal decisión política, cual es la elección de su alcalde, para que al frente de la administración local proyecte el desarrollo municipal en el contexto regional y nacional. La reforma se propuso, como parte

de un proyecto de apertura democrática, ampliar el abanico político abriendo la posibilidad de que corrientes distintas a los partidos tradicionales puedan efectivamente emular en la administración y en el gobierno, proyectando nuevos liderazgos políticos, enriqueciendo de esta forma la democracia y afianzándola con nuevos actores políticos. Las reformas contenidas en las leyes 14 de 1983 y 11 y 12 de 1986, junto con el acto legislativo No. 1 de 1986, que aprobó la elección popular de alcaldes a partir de marzo de 1988, todas estas normas se ocuparon además de la reorganización de las finanzas locales, de las atribuciones y competencias, y de la creación de unas reglas del juego imparciales e iguales para todos los alcaldes elegidos a la hora de asignar los recursos públicos.

La reforma se propuso salirle al paso a la crisis de los fiscos municipales que se traducían en crisis social ante la incapacidad para realizar inversiones en materia de servicios públicos, educación, salud, vivienda de interés social, etc. Toda esta problemática se transformó en un poderoso estímulo para el desarrollo de cientos de paros cívicos, marchas campesinas y de maestros, tomas de dependencias oficiales y deslegitimación de las autoridades municipales y departamentales. La reforma se propuso para salirle al paso a esta aguda problemática mediante la ampliación de la democracia y de la participación ciudadana, al mismo tiempo se propuso devolver recursos desde las arcas nacionales a los fiscos departamenta-

les y municipales para que pudieran atender adecuadamente las funciones y las atribuciones que se les encomendaron.

La Constituyente de 1991 profundizó la descentralización con dos medidas que contaron con un amplísimo consenso. Aumentó los recursos económicos para los gastos de salud y educación, por la vía del llamado situado fiscal. Estos recursos, según el Ministerio de Hacienda, llegaron al 24.5% de los llamados ingresos corrientes de la nación en el año 2000, que fue el tope legal establecido por el Congreso en la Ley 60 de 1993. La Constituyente de 1991 decidió aumentar también los ingresos de los municipios estableciendo que "la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del 14% de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002". Por esta razón las transferencias han venido creciendo año a año, así por ejemplo, las participaciones de los municipios pasaron de 2.7 billones de pesos en el año de 1995 a 10 billones en el año 2001 en pesos corrientes. Pero al mismo tiempo la Constituyente entregó muy importantes funciones a los municipios al responsabilizarlos de una buena parte de la educación, la salud, el agua potable, el saneamiento básico, la recreación, la cultura, etc.

No ha ocurrido lo mismo con los departamentos. La Constituyente aprobó la elección popular de gobernadores pero no avanzó en su reestructuración financiera puesto que no los dotó de fuentes de ingre-

La Constituyente aprobó la elección popular de gobernadores pero no avanzó en su reestructuración financiera puesto que no los dotó de fuentes de ingresos de alguna significación. Por ello, y este si sería un debate de trascendencia nacional, la crisis de los departamentos es muy aguda.

la de mayor preocupación puesto que estas entidades territoriales no cuentan con sólidas fuentes de ingresos para responder por sus obligaciones. Una parte de la sobretasa a la gasolina, los impuestos a los aguardientes, licores extranjeros y cervezas, así como los juegos de azar no son fuentes de ingresos sólidos. En estas circunstancias cualquier deuda es significativa. Es por ello de la mayor preocupación la crisis de las entidades departamentales.

El gobierno nacional ha venido contemplando de tiempo atrás la posibilidad de meterle mano a las transferencias con una visión meramente fiscalista, sin reparar en las hondas repercusiones sociales y políticas que un recorte de las mismas traería cuando la poca inversión social del Estado corre hoy principalmente por cuenta de departamentos y mu-

unicipios representando el 10.54 del total de dicha deuda. Siendo relativamente baja la deuda de los departamentos es —no obstante— la de mayor preocupación puesto que estas entidades territoriales no cuentan con sólidas fuentes de ingresos para responder por sus obligaciones. Una parte de la sobretasa a la gasolina, los impuestos a los aguardientes, licores extranjeros y cervezas, así como los juegos de azar no son fuentes de ingresos sólidos. En estas circunstancias cualquier deuda es significativa. Es por ello de la mayor preocupación la crisis de las entidades departamentales.

Los contenidos del proyecto y los argumentos del gobierno

El texto aprobado en primera vuelta en el Congreso de la República contiene las siguientes decisiones:

Desaparecen el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y en cambio se crea una bolsa común que financiará el "sistema general de participaciones de las entidades territoriales".

Los recursos iniciales del sistema propuesto serán iguales a la suma de los que hoy constituyen el situado fiscal, la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y el "fondo educativo de compensación". La bolsa común crecerá así:

- Durante los años 2002 y 2003, inflación más 1.75%

- Años 2004 y 2005, inflación más 2%

- Años 2006, 2007 y 2008, inflación más 2.5%

- A partir del año 2009 "en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución".

Las entidades territoriales destinarán los recursos que les correspondan "a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad a los servicios de salud y los servicios de educación..."

La distribución de los recursos del sistema entre las entidades territoriales se haría mediante ley que incorpore y tenga en cuenta, como principios y criterios, la población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación; el reparto entre la población urbana y rural; la pobreza relativa y la eficiencia.

A partir del año 2002, los municipios de las categorías cuarta, quinta y sexta podrían destinar a gastos de funcionamiento hasta un 15% de su participación, "exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud".

En defensa de estos contenidos el ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, ha señalado que "no es cierto para principiar que las transferencias se recorten. Todo lo contrario, se aumenta sustancialmente el monto que determina la Constitución, pues se incorporan recursos que hoy no están contemplados en la ley como los del Fondo de Crédito Educativo (FEC), y a partir del año entrante se les garantiza a las entidades territoriales que los recursos crecerán por encima de la inflación todos los años, por un período de siete años... Si la economía no crece a las tasas esperadas, el gobierno central gira el faltante, es decir, paga la cuenta. ¿No es este un buen negocio"¹.

Esta es la primera falacia. Todos los estudios que se han realizado demuestran que el monto total de las transferencias en pesos constantes o en pesos corrientes disminuirán si se liquidan con base en los criterios del nuevo proyecto, con respecto al monto total si se liquidaran con base en el actual texto constitucional y con base en la Ley 60 que fijó el tope del llamado situado fiscal. La retórica de Santos pretende, con un juego de palabras, ocultar el hecho real. Si se mantienen los criterios legales y constitucionales vigentes, departamentos y municipios recibirán cerca de 7.6 billones (en pesos del año 2000) más de lo que recibirían de aprobarse el proyecto que cursa actualmente en el Congreso de la República. Esos 7.6 billones son recursos que van a educación, salud, acueductos veredales y municipales, recreación y cultura, puesto

1. Juan Manuel Santos, "La verdad sobre las transferencias", Portafolio, martes 17 de abril de 2001, p. 7.

que la inmensa mayoría de acuerdo con la ley deberán destinarse a inversión en estos rubros. Es por ello que el proyecto es antisocial, regresivo y va contra los sectores más necesitados de la población. Con un cálculo muy conservador de crecimiento de la economía, por debajo de los propios estimativos del gobierno, todos pierden y si se toman en serio los datos de crecimiento de los propios entes gubernamentales, y como lo señalan los estudios de la Contraloría General de la República, por poner sólo unos cuantos ejemplos, Antioquia dejaría de recibir entre 2002 y 2010, unos \$915.708 millones, Valle unos \$515.733 millones y Cundinamarca unos \$431.662 millones. El Distrito Capital dejaría de recibir \$622.891 millones, es decir, el 8.2% del total. En promedio, Bogotá dejaría de recibir anualmente \$66.777 millones. De ese monto el 58% destinado a educación. Con lo cual en el peor de los casos implicaría dejar de vincular 2.337 docentes con escalafón y de atender 74.776 alumnos por año, con un alto impacto social². En cuadro anexo se hace un estimativo para el conjunto de los departamentos.

Es esta disminución la que explica el verdadero interés del Fondo Monetario Internacional y del Gobierno central para jugársela a fondo para lograr su aprobación en el Congreso.

2. Carlos Ossa Escobar, "Recorte a transferencias y eficiencia". *El Espectador*, domingo 15 de abril de 2001.

*• El gobierno nacional
ha venido contemplando
de tiempo atrás la posibilidad
de meterle mano
a las transferencias con una
visión meramente fiscalista,
sin reparar en las hondas
repercusiones sociales
y políticas que un recorte
de las mismas traería cuando
la poca inversión social
del Estado corre
hoy principalmente por cuenta
de departamentos
y municipios •*

Una segunda falacia de la argumentación gubernamental se encuentra en el mismo artículo del ministro Santos: "No podrán repetirse durante este período de transición los nefastos recortes que sufrieron departamentos y municipios el año pasado por causa de la recesión y que tanto traumatismos les produjo". Lo que no señala el ministro Santos es que la situación de decrecimiento de la economía es una situación excepcional. Una crisis de la magnitud y la severidad de la presentada en 1999 no se presentaba en Colombia desde hace cincuenta años. Prueba de ello es que las transferencias a las entidades territoriales han crecido desde la vigencia de la Constitución de 1991 y que aún con tasas de crecimiento muy

bajas, estimadas por Iván Jaramillo en un estudio reciente, los municipios y los departamentos pierden recursos con respecto a las políticas definidas en la Constitución de 1991.

El verdadero propósito que tiene el gobierno es el de recuperar parte de los recursos destinados al precario gasto social para cubrir los intereses y el pago de la deuda externa e interna. Este servicio representa en el presupuesto del año 2001 un 41%. Este es el principal factor que agudiza el déficit fiscal. A ello hay que agregar el excesivo gasto central del Estado. Entre 1990 y 1999, los gastos efectivos del Gobierno Nacional aumentaron 8.3% del Producto Interno Bruto, PIB, pero las transferencias apenas representaron un 2.2% de este aumento. El 6.1% restante es ex-

causado por el crecimiento del servicio de la deuda y por el crecimiento en los gastos de funcionamiento del gobierno central. Dentro de dichos gastos se destacan los destinados a las Fuerzas Armadas, a la justicia, etc.

Pero aún así lo que realmente es el talón de Aquiles de las finanzas públicas nacionales es el excesivo crecimiento de la deuda del gobierno central. Una somera mirada así nos lo indica. En 1995 el total de las transferencias nacionales llegaron a los 2.71 billones de pesos y el total del servicio de la deuda representó 2.47 billones. En el año 2000 el total de las transferencias llegó, en pesos de dicho año, a 8.11 billones mientras que el servicio de la deuda se disparó llegando a 15.60 billones y para el año 2001 las transferencias territoriales representan 9.98 billones mientras que el servicio de la deuda llega a 21.02 billones. Este es, como puede verse, el principal factor del déficit del Gobierno Nacional.

Se argumenta con ligereza que las transferencias representan el 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación, dando a entender que son una proporción de todos los ingresos de la Nación. Esto no es verdad, como lo ha demostrado Jaime Castro Castro en un estudio reciente. Castro señala como no forman parte de los llamados ingresos corrientes de la Nación:

- El producto de los empréstitos internos y externos -que financian cada día más- el presupuesto nacional.

- El valor de las privatizaciones;

• El verdadero propósito que tiene el gobierno es el de recuperar parte de los recursos destinados al precario gasto social para cubrir los intereses y el pago de la deuda externa e interna. Este servicio representa en el presupuesto del año 2001 un 41%. Este es el principal factor que agudiza el déficit fiscal •

- Los rendimientos que generan las inversiones de la Nación en el sistema financiero;

- Las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado. En el 2001 los giros que harán Ecopetrol y el Banco de la República por este concepto al presupuesto nacional valen 2.5 billones de pesos³.

Pero tampoco se tienen en cuenta todos los impuestos. Cuando el Congreso lo decida, puede excluir a las entidades territoriales, como ya lo hizo en la reciente reforma tributaria con el gravamen del 3 por mil a los "movimientos financieros". Por

este solo hecho los entes territoriales dejarán de recibir en este año más de \$400.000 millones de pesos. Estos argumentos demuestran la falacia de quienes afirman que las transferencias representan cerca del 50% del total de los ingresos de la nación, cuando en realidad son recursos mucho menores si se incluyeran los rubros que ya se han señalado.

A este respecto señala el estudio de Iván Jaramillo: "El Ministerio de Hacienda, por su parte, estima que para el año 2000 las transferencias territoriales ascendieron al 42.3% de los ingresos corrientes y al 37.2% de los ingresos totales de esa dependencia. Pero dado que la reforma tributaria de ese año excluyó a las entidades te-

3. Jaime Castro Castro, "¿Transferencias=deficit fiscal?. ¿Regiones o departamentos? Corporación Viva la Ciudadanía, Fescol, Fenaco. Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, abril de 2001.

territoriales de la participación en los nuevos impuestos (3 por mil y otros reajustes), para el año 2001 las transferencias sólo representan el 37.2% de los ingresos corrientes y el 35.4% de todos los ingresos del nivel central del gobierno nacional (según la Contraloría General de la República, si se suman los ingresos de todas las entidades públicas nacionales y no sólo del Ministerio de Hacienda las transferencias sólo representan el 18% del total de los ingresos corrientes)⁴.

La desconstitucionalización de las transferencias y del situado fiscal.

Varios asuntos esconde el proyecto o por lo menos no son presentados de manera clara a la hora de su discusión. El ministro Santos dice que "tampoco es cierto que el gobierno va a abandonar a su suerte a los municipios y departamentos: el principio de concurrencia se mantiene vivo y coleando. Ni mucho menos es cierto ¡sería una tremenda insensatez! que se vayan a disminuir los recursos o los porcentajes correspondientes destinados a la educación o a la salud". Sin embargo el proyecto de Acto Legislativo dice a la letra: "la Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales", es decir, gastos en salud y educación.

Y como queda demostrado hay una real disminución en los montos de las transferencias de acuerdo con los criterios definidos en el proyecto, por tal razón este es un sofisma del ministro y del Fondo Monetario Internacional.

Pero también hay una gran preocupación por la eliminación de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y del situado fiscal y su reemplazo por la bolsa común que financiará el "sistema general de participaciones de las entidades territoriales". Actualmente las participaciones y el situado fiscal tienen unos claros criterios constitucionales que están relacionados con población, índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, y con eficiencia en el recaudo de los tributos municipales. Esto está en la Constitución y el Ministerio de Hacienda lo único que tiene que hacer es aplicar los criterios y girar.

Lo que se propone en el proyecto es gaseoso y además sumamente peligroso puesto que será la ley la que determine esos criterios con un peligro evidente de clientelización y dependencia política para los municipios y los departamentos. Criterios como "población atendida y por atender en los servicios de salud y educación; el reparto entre la población urbana y rural; la pobreza relativa y la eficiencia". Estos son criterios más laxos e imprecisos y se pueden prestar a una manipulación politiquera en un Congreso en donde predominan esas prácticas. Esto sería un total retroceso en el proceso de la descentralización. Muy seguramente las comunidades tendrían, de ser aprobado este proyecto regresivo, que volver a la protesta extra-institucional, a los paros cívicos, a las marchas y a las tomas de dependencias oficiales para hacerse escuchar y para reclamar sus derechos.

Son éstas las principales razones para propugnar por el hundimiento de este proyecto y su consiguiente archivamiento. En cambio, y para ser responsables debería convocarse un gran debate nacional para discutir sobre las reales causas del déficit fiscal de la Nación y para encontrar salidas a la crisis.

4. Iván Jaramillo Pérez, "El recorte de las transferencias a las entidades territoriales y las políticas de saneamiento fiscal", en *¿Transferencias=deficit fiscal?*, obra citada.

5. Juan Manuel Santos, artículo citado.

Anexo 1
IMPACTO DEL ACTO LEGISLATIVO 12 DEL 2000

	Transferencias año 2002					
	PINC	Situado Fiscal	Total	Pérdida próximos 4 años		Pérdida anual Promedio al 2010
				Minima	Máxima	
Antioquia	447.446.467.677	768.643.556.611	1.216.090.024.288	122.431.446.772	277.560.893.412	164.773.306.365
Bolívar	156.997.495.602	123.295.878.084	280.293.373.686	28.218.900.390	63.974.276.299	37.978.163.633
Bogotá	282.490.318.834	509.521.983.066	792.012.301.900	79.736.869.842	180.769.217.507	107.313.178.350
Bucaramanga	232.510.657.473	177.149.985.033	409.660.642.506	41.243.118.639	93.501.115.591	55.506.695.397
Caldas	219.088.527.678	314.864.395.688	533.952.923.366	53.756.405.866	121.869.637.518	72.347.595.054
Cauca	94.510.732.192	175.282.823.891	269.793.556.083	27.161.817.580	61.577.793.558	36.555.497.853
Cesar	53.808.555.386	109.009.552.647	162.818.108.033	16.391.925.046	37.161.672.760	22.060.930.902
Córdoba	164.806.996.306	309.062.976.422	473.869.972.728	47.707.476.572	108.156.279.852	64.206.695.749
Cundinamarca	109.999.246.734	187.319.608.279	297.318.855.013	29.932.962.893	67.860.179.245	40.285.019.864
Chocó	162.589.282.213	221.506.272.866	384.095.555.079	38.669.320.172	87.666.129.393	52.042.770.935
Colombia	241.416.545.307	259.486.881.835	500.903.427.142	50.429.104.797	114.326.406.741	67.869.575.616
Chocó	87.083.937.104	90.958.000.912	178.041.938.016	17.924.603.954	40.636.366.053	24.123.673.587
Córdoba	110.853.507.791	164.229.478.648	275.082.986.439	27.694.337.869	62.785.055.344	37.272.185.689
Cundinamarca	69.904.080.936	85.637.543.180	155.541.624.116	15.659.355.552	35.500.885.042	21.075.008.569
Magdalena	150.187.929.951	149.288.626.548	299.476.556.499	30.150.192.300	68.352.653.930	40.577.376.187
Meta	77.584.209.225	118.253.441.937	195.837.651.162	19.716.210.548	44.698.067.030	26.534.891.865
Nariño	211.919.593.479	378.515.779.448	590.435.372.927	59.442.850.027	134.761.215.320	80.000.646.867
San Andrés y Providencia	136.870.744.931	211.419.160.058	348.289.904.989	35.064.539.723	79.493.832.911	47.191.308.269
Tolima	147.466.506.271	216.294.223.836	363.760.730.107	36.622.085.188	83.024.900.476	49.287.517.395
Valle del Cauca	253.466.103.899	444.000.506.662	697.466.610.561	70.218.359.250	159.190.069.556	94.502.772.990
Armenia	24.713.063.850	51.842.128.349	76.555.192.199	7.707.293.664	17.472.988.938	10.372.794.683
Casanare	40.853.175.653	76.560.908.993	117.414.084.646	11.820.815.867	26.798.639.560	15.908.943.051
Putumayo	50.929.329.452	85.183.551.625	136.112.881.077	13.703.341.547	31.066.460.642	18.442.523.996
San Andrés y Providencia	5.390.447.012	27.791.976.976	33.182.423.988	3.340.683.745	7.573.570.265	4.496.030.390
Amazonas	7.725.027.255	33.566.655.986	41.291.683.241	4.157.093.980	9.424.430.973	5.594.789.068
Guaviare	5.363.666.728	32.000.538.313	37.364.205.041	3.761.689.998	8.528.021.714	5.062.638.030
Cauca	17.849.354.416	38.127.589.243	55.976.943.659	5.635.551.695	12.776.200.924	7.584.558.629
Caquetá	7.921.428.047	29.062.535.885	36.983.963.932	3.723.408.729	8.441.235.325	5.011.117.514
Chiriquí	15.129.235.299	36.539.824.230	51.669.059.529	5.201.849.851	11.792.967.657	7.100.864.743
Total	4.012.235.579.297	6.100.576.169.397	10.112.811.748.694	1.018.120.491.571	2.308.152.363.571	1.370.228.679.783