

Documento para incentivar la discusión

Reforma a las Transferencias en contexto de formulación de agendas, planes de vida y debate electoral

Gisela Andrea Aguirre García.

Trabajadora Social. Aspirante al título como Magister en Ciencias Políticas. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Docente Universidad de Antioquia e Investigadora Social de CONCIUDADANIA

El conflicto armado, la corrupción política y administrativa, la falta de apropiación de lo público y su privatización, la falta de acceso, las escasas oportunidades de desarrollo, la concentración de poder y de los recursos, son entre otros, problemas que obstaculizan la concreción de un proyecto social más justo y humano. En este escenario, nuestra misión institucional ha impulsado la promoción de la convivencia pacífica y la visibilización de los efectos de la guerra, la deliberación sobre lo público y promoción de un Estado transparente, democrático y pluralista, la capacitación popular para el ejercicio de la ciudadanía plena y más han sido nuestros énfasis. Por ello frente a las sucesivas reformas a la Constitución de 1991 por la vía de hecho y de derecho, por parte de los que construimos el Estado, deja de ser relevante la discusión sobre la Reforma a las Transferencias, por sus nefastas implicaciones directas sobre la democracia y la aspiración constitucional de construir un Estado Social De Derecho real.

La relevancia del tema nos anima a proponer un debate institucional, para avanzar en la preparación de los aspectos técnicos y metodológicos, de cara a la formulación de propuestas de acción que se incluyan en el trabajo local con el objetivo de informar, cualificar la deliberación de la sociedad civil y promover la acción por la defensa de los ya escasos recursos públicos de dispone la población como único mecanismo para la concreción del bienestar. Es una necesidad por actuar, no sólo en consecuencia con nuestra misión institucional, sino también como ciudadanos-as, y no profundizar la desesperanza de la población sobre la participación y la construcción de lo público, dado que corremos el riesgo de promover Agendas y políticas públicas y no revelar las amenazas para su concreción y menos acompañar la construcción de alternativas para un mejor escenario. Finalmente, esperamos que lo acojan como una intensión de aportar a las discusiones actuales sobre formulación de agendas públicas locales en un contexto electora favorable para la acción colectiva que reivindique el Estado Social de Derecho.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Hacer un rastreo a los antecedentes de la descentralización en Colombia tendrá que pasar por revisar las condiciones del modelo del régimen político fuertemente

influenciado por las prácticas clientelistas y autoritarias, como expresión de una democracia exclusivamente formal y elitista, en el que la competencia partidista no se desarrollaba por el favor de los electores y la interacción entre representantes políticos y ciudadanía, en periodo no electoral, se daba por la vía de la movilización social y la protesta o el uso de las redes clientelistas controladas por élites políticas. (Velásquez; 2005)

La expresión clientelista que desarrolló nuestro régimen político permitió por mucho tiempo la satisfacción parcial de necesidades básicas, la ampliación de las masas que se incorporaron al sistema político pero sin acceder a los círculos de poder, y legitimar por esta vía la permanencia en las instancias decisorias del Estado. A su vez, obstaculizó la organización de la comunidad como estrategia para articular sus demandas y la consecuente pérdida del sentido de lo público como una esfera en la que los ciudadanos pueden incidir en la definición del bienestar y el desarrollo.

El autoritarismo del Estado se vio reflejado en la imposibilidad de expresiones políticas pluralistas a partir del Frente Nacional. Por otro lado la reforma constitucional del 68, reforzó la histórica tendencia centralista del manejo del Estado y los recursos públicos, con la concentración de un alto nivel de discrecionalidad e iniciativa política del poder ejecutivo. A lo que se suma la fuerte represión directa del Estado en los 70's a la movilización y protesta social, agudizada por la insurgencia que se nutrió particularmente en la década de los 80's.

Las expresiones materiales de dicho contexto se reflejaban en la escasa provisión de servicios públicos y de calidad de vida; por esta vía el Estado evidenció progresivamente su incapacidad para actuar eficazmente en el ordenamiento de la economía y la generación de bienestar. Las afugias económicas que anunciaban la brecha fiscal incapaz de ser aliviada por el crédito externo, en contexto de un largo proceso de modernización del Estado sin que el proceso de globalización diera espera y por el contrario presionarán aún más por las reformas necesarias. Descentralización.

La respuesta de la ciudadanía a la profunda decepción sobre un sistema político enfermo, se reflejó en el abstencionismo electoral y el incremento de la protesta, durante los 70's severamente reprimida por el gobierno, y la creciente agudización del conflicto armado. De esta manera, la descentralización pretendió ser la salida a la crisis política, administrativa y fiscal del país.

El proceso de descentralización en Colombia a partir de las reformas de 1986 fue ganancia de la expresión de los movimientos sociales en contra de los efectos del centralismo político y administrativo del país, que suponía una construcción del

desarrollo que empezaba en el centro con expansión hacia la periferia a la que nunca terminaba éste de llegar.

A través de la apertura de espacios de participación gobiernos - sociedad en la gestión pública; la elección popular alcaldes y gobernadores representó un avance en la participación ciudadana en el sistema político y en la restringida autonomía otorgada a las entidades locales para asignar el gasto el público, lo cual en último término favorecía la profundización de la democracia local.

De la aplicación de dichas medidas se esperaba un profundo cambio en los meridianos y los paralelos de las relaciones centro - periferia con el nuevo modelo político, el efecto político de contribuir a la legitimación de un Estado institucional altamente ineficiente, el cambio de las relaciones clientelistas entre los ciudadanos y los gobernantes, entre otras, a través del control social y los instrumentos de plantación del desarrollo que garantizaran acceso a la toda la población sin intermediación de favores electorales. En términos de la inversión del gasto público se esperaba el mejoramiento de la eficiencia en la prestación de los servicios sociales y públicos a cargo del Estado central que pasarían a manos de los gobiernos locales y el establecimiento de las regiones como promotoras del desarrollo; y una mayor eficiencia fiscal.

La Constitución política de 1991 profundiza los pasos dados hacia la democratización de la vida pública local, se consagra la organización descentralizada del Estado, con autonomía política, administrativa y fiscal de sus entidades territoriales, como reparto del poder desde el centro hacia las entidades territoriales. Art. 1 C.P. *“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.”*

La autonomía política significó gobernarse por autoridades propias mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas automáticamente, la autonomía fiscal, administrativa y presupuestal, administrar recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, participar de las rentas nacionales, pero sobre todo gerenciar el desarrollo local.

Durante la década del 90 se desarrolló un importante “arsenal” legislativo de mecanismos y garantías para el fortalecimiento de la descentralización territorial: Ley 152/93 de ordenamiento territorial, la Ley 134/94 sobre mecanismos de participación ciudadana, la creación del sistema nacional de cofinanciación de 1992, Ley de Regalías 141/94, Ley 136/94 sobre la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, Ley 388 de Ordenamiento territorial, Ley 60/93 Situado Fiscal y participación porcentual de Ingresos Corrientes de la Nación -ICN-. Dicha legislación reglamentaba la descentralización en términos espaciales, de funcionamiento del Estado en lo local, de la fuente de los recursos de financiación,

sobre la inversión del gasto público y las relaciones entre el Estado local y sus ciudadanos, entre otros mecanismos para que éstos ejercieran control social y reivindicaran sus derechos.

Algunas Ganancias:

De un modelo político que contrario a la participación negaba la autonomía en la autodeterminación del bienestar que partiera de la incidencia de la población en la construcción de una agenda propia para el desarrollo. Con la Constitución del 91 se diseñaron importantes herramientas legislativas que favorecieron la participación de la ciudadanía en la construcción del desarrollo local y su incidencia en la gestión pública, ésta surge como un intento de renovación de las estructuras formales de la democracia y conjunción con la democracia sustancial que hace de la deliberación su principal instrumento, de transformación de las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos locales, en suma de la superación de la participación exclusivamente electoral.

Por un lado los mecanismos de protección de los derechos significaron un aliento para la resignificación del ciudadano como miembro de pleno derecho de la sociedad y la posibilidad de interpelar el Estado para su garantía y protección. Los espacios de participación locales otorgaron un nuevo sentido a lo público y su construcción a partir de lo privado que se colectiviza y se politiza en la acción colectiva como derecho y deber en la construcción conjunta -gobierno, sociedad civil- del desarrollo local. El pluralismo democrático señala la expresión libre de los movimientos sociales y de la protesta social como un mecanismo válido de interlocución con los gobiernos y de construcción del Estado.

El ejercicio de la democracia deliberativa aparece como complemento y no como competencia de la representación política, equilibrando así la democracia meramente procedimental y la ciudadanía exclusivamente electoral con la democracia sustancial y la ciudadanía plena.

Pero no todo fue ganancia, en especial porque la descentralización política y administrativa significó una estructura de oportunidades para los actores armados ilegales que en la década del 80, emprendieron la lucha armada por la captura de los recursos políticos y financieros del Estado local, y que marcó la ruta hacia lo que ha dado en llamarse parapolítica; que con toda seguridad no excluye actores armados de izquierda.

2. LAS TRANSFERENCIAS COMO MECANISMO FUNDAMENTAL PARA LA CONCRECIÓN DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Las transferencias operan en el cambio de modelo político hacia la descentralización como la posibilidad de ejecutar el gasto público desde lo local y

supone un proceso de planeación en el que participa la ciudadanía. Estas se definieron en el proyecto Constituyente de 1991 a partir fundamentalmente de dos fuerzas contradictorias:

Por un lado la tendencia "garantista", asume como responsabilidad de los gobiernos locales su participación directa en la prestación de los servicios en los que se concretan los derechos, especialmente los derechos económicos y sociales; defendió el incremento de partidas para la política social y la participación de los usuarios en los asuntos administrativos y la orientación de las políticas. De corte más aspiracional del nuevo pacto, ven en el mercado un cambio del lenguaje constitucional del Estado de Derecho, de ahí que la garantía de los derechos deba ser directa.

De otro lado, la tendencia neoliberal, consagró el principio de la prestación de los servicios públicos básicos por el sector privado y la responsabilidad de los gobiernos locales y los consumidores en la (co)financiación directa de los servicios descentralizados. Desde esta perspectiva, el Estado debe subsanar las fallas del mercado en la provisión de los derechos que se convierten en servicios, a través de la focalización beneficiarios de las políticas públicas. (Stiglitz; 2003). Dicha tendencia se profundizó con el gobierno de Gaviria, donde en concepto de algunos, las leyes reglamentarias de la descentralización se convirtieron en dispositivos para la privatización de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, la Constitución política definió en los artículos 356 y 357 la participación de las entidades territoriales de los ingresos corrientes de la nación de la siguiente manera:

ARTICULO 356

“Salvo a lo dispuesto por la constitución, la ley, a iniciativa del gobierno fijará (...). No se podrá descentralizar responsabilidades sin la asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

- Los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales
- El Situado Fiscal (Porcentaje de los ICN para Departamentos y Distritos)
- Los plazos para la cesión de estos ingresos y traslado de obligaciones”.

Destinación: *“financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que la ley señale con especial atención a los niños”*

Aumento: *“anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ICN que permitan atender adecuadamente los servicios” a los que se destinan”.*

ARTICULO 357

“Los Municipios participarán en los ICN. La Ley determinará el porcentaje mínimo de esa Participación y definirá las aras prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.”

“La participación de los municipios en los ICN se incrementará año por año, del 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002”; es decir el 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN-, cuando aún no existía el Sistema General de Participaciones (SGP).

La Constitución estableció dos tipos de participaciones crecientes con destino a la atención descentralizada de las necesidades de salud y educación: el Situado fiscal para los departamentos y distritos, y las participaciones en los ICN para los municipios, distritos y resguardos indígenas. Desde entonces el Congreso ha aprobado dos reformas constitucionales que han introducido ajustes a las transferencias.

3. LAS REFORMAS

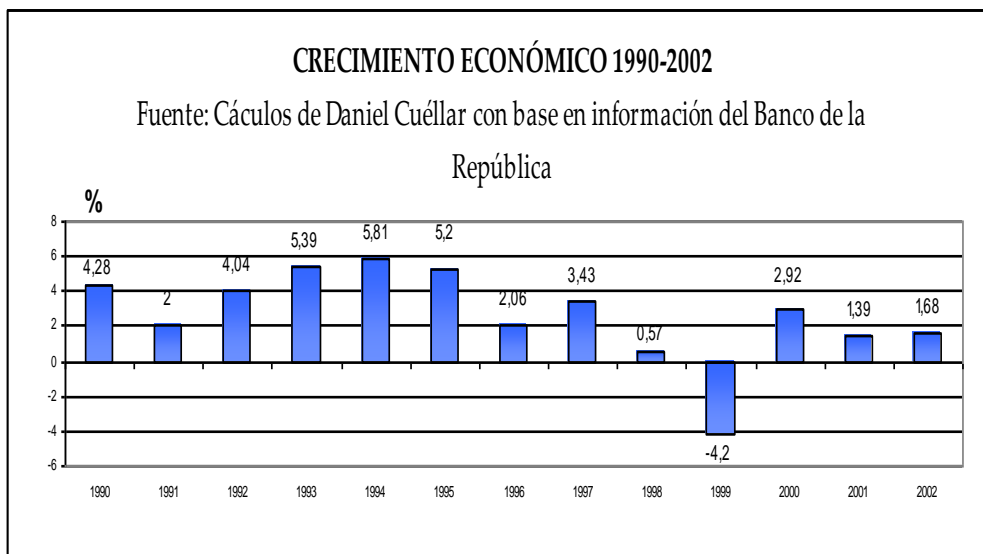
Primera Reforma:

El Acto Legislativo 01 de 1993 mantuvo la figura del Situado Fiscal y dispuso que los municipios, de acuerdo a la categoría, tuvieran la autonomía de destinar libremente un porcentaje de los recursos transferidos. La ley 60/93 desarrollo este Acto legislativo, estableció un incremento anual de los recursos transferidos a las entidades territoriales. La Ley 60 de 1993: La Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN): *“Arrancaba de un 15% de los ICN en 1994 y se incrementaba en un 1% por 7 años hasta llegar al 22% de los ICN en 2001. Para los departamentos y distritos el porcentaje sobre los ICN arrancó en el 93 del 22.1% hasta llegar a 24,5% del 96 en adelante”.*

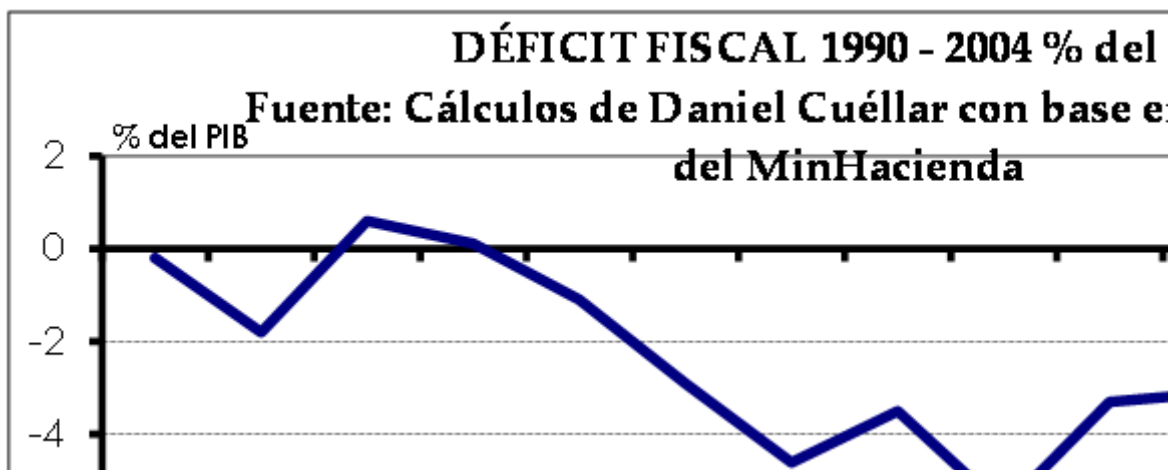
Posteriormente, durante el gobierno de Pastrana coincidió un decrecimiento de la economía con el aumento del déficit fiscal y el incremento de la deuda pública total, en un escenario político de rompimiento de diálogos de paz con las FARC. Y se tomó la decisión de pagar una parte muy importante del ajuste de las finanzas públicas con las transferencias, a través del Acto Legislativo 01 de 2001.

Las transferencias fueron acusadas de ser las culpables del desfase fiscal, lo que necesariamente implicó un cambio en las reglas del juego sobre el proceso descentralizador, a pesar de que en la exposición de motivos al proyecto se presenta como uno de los objetivos centrales el *“fortalecimiento de la inversión social y de las entidades territoriales, para hacer de estas últimas un soporte eficiente de la actuación institucional del Estado Colombiano, de tal forma que responda a las inaplazables y justificadas demandas ciudadanas de satisfacción de sus necesidades básicas, (...) buscando la profundización de la descentralización y la eficiencia en el uso de los recursos públicos tal como se explica a continuación”.*

Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, RINDE.
CRISIS ECONÓMICA



CRISIS FISCAL



Fue aprobado por el Congreso en una decisión política que sacrificó el gasto social de las entidades territoriales frente a una crisis en cuya dinámica concurrían múltiples causas de la economía nacional. El Acto legislativo 01 de 2001, Reformó los Artículos 356 y 357: Creó el Sistema General de Participaciones -SGP-, reuniendo en una sola bolsa los recursos del Situado Fiscal, las PICN o Participaciones de los municipios en los Ingresos Corriente de la Nación, las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación - FEC- iguales a

10.962 billones de 2001. Y ligó el crecimiento anual de la bolsa del SGP, al promedio del crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN -de los 4 años anteriores, estableciendo un periodo de transición hasta el 2008, en el que estaría asociado a la inflación. Durante éste el monto crecería de la siguiente manera:

- Inflación Causada + 2% entre 2002/05
- Inflación Causada + 2.5% entre 2006/08
- Cuando la economía creciera por encima del 4% se haría un aporte adicional al SGP

La Ley 715/01 que desarrolló el Acto legislativo, diseñó criterios de distribución sectorial de los recursos y mantuvo para los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta el criterio de flexibilidad para la utilización libre de un pequeño porcentaje de los recursos.

Una vez terminado el período de transición se retornaría a la siguiente situación en 2008: *“El monto para el SGP de 2009 sería por lo menos igual a la proporción de los ICN que se transfirieron a las regiones en 2001”*; es decir, el 40.57% de los ICN². El Gobierno Nacional, con la finalidad de impedir que las transferencias crecieran ligadas al incremento en los ICN, propició la expedición del acto legislativo 01 de 2001, el cual estableció que a partir de 2002 las transferencias crecerían el IPC más 2% hasta 2005 y el IPC más 2.5% hasta 2008. A partir este año las transferencias deberían volver a representar, con respecto a los ICN, el mismo porcentaje que representaban en el 2001 (39% de los ICN).

Según Wilson Enrique López Bedoya, Subgerente Financiero -IDEA- algunos efectos del Acto legislativo 01 de 2001 han sido:

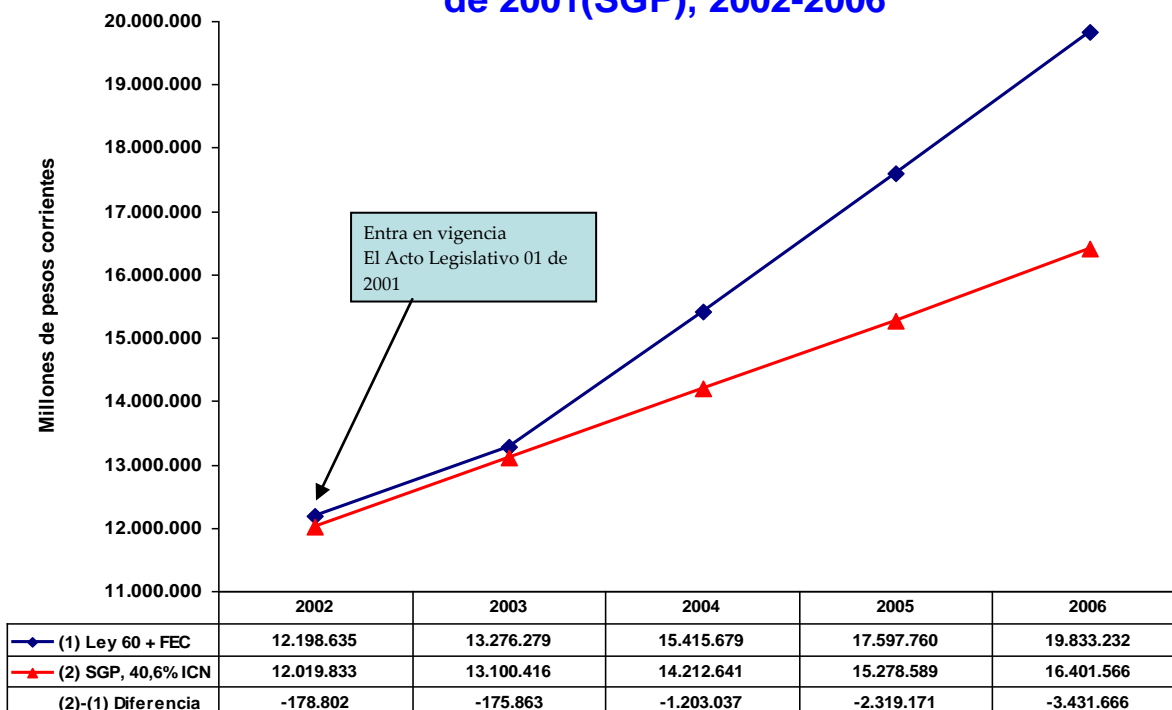
1. Las transferencias que en el 2005 debían ser de 24.6 billones (46.5% de los ICN), solo fueron de 17.4 billones (38.3% de los ICN).
2. Las transferencias se han disminuido como porcentaje de los ICN, y en el 2008 solo representarán el 32.3% de los ICN.
3. En total, el Acto legislativo le va a costar a las entidades territoriales, entre 2002 y 2008, más de 14 puntos porcentuales de los ICN y, más de 31 billones, si se acumulan los recursos dejados de percibir por el cambio en la forma de calcular el valor a distribuir.

1 Estudio presentado por la Universidad Nacional. Darío I. Restrepo, Investigador del Grupo de Protección Social, CID, Universidad Nacional de Colombia. Presidente de Parcomún. Erick Céspedes Rangel, Federico Baquero Rueda, Investigadores del CID, Universidad Nacional de Colombia. 2006.

2 IBID.

Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, RINDE. Fuente: DTN- Ministerio de Hacienda. Cálculos por Darío I. Restrepo, Erick Céspedes y Federico Baquero.

Comparación: Ley 60 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2001(SGP), 2002-2006



Fuente: DTN- Ministerio de Hacienda. Cálculos por Darío I. Restrepo, Erick Céspedes y Federico Baquero.

En consecuencia, la crisis de entonces propició un recorte a las transferencias, un incremento del control directo central sobre el uso de los recursos de la política social y un debilitamiento del sector público local. De acuerdo con el estudio mencionado, entre el 2002 y 2006 los departamentos y municipios dejaron de percibir alrededor de \$7,59 billones para salud, educación, agua potable y saneamiento básico con el fin de mejorar la situación financiera del Estado. La capacidad de contraer crédito por los gobiernos locales fue disminuida, se incrementaron tarifas e impuestos locales, se bajaron salarios, se disminuyó el empleo público y se estimuló la privatización de empresas públicas locales.

En su concepto, si en efecto en el 2008 las transferencias volvieran a representar el mismo porcentaje que representaban en el 2001 (39%), con respecto a los ICN, en el 2009 éstas deberían ascender a 23.9 billones (39% de los ICN proyectados para ese año), lo que representaría un incremento del 29.7% con respecto a los 18.4 billones que se recibirán en el 2008.

Segunda Reforma:

El proyecto promovido por el gobierno Uribe y aprobado por mayoría parlamentaria, propone que a partir del 2009 no se de cumplimiento a las condiciones pactadas en del Acto Legislativo 01 de 2001, de volver a la vieja fórmula a partir del 2008, afectando de manera sustancial la dinámica de distribución de transferencias a las entidades territoriales. Argumentando, fundamentalmente graves consecuencias sobre la situación fiscal del País.

El Gobierno Nacional propuso una modificación a la base de liquidación de las transferencias, de manera que en los años 2009 y 2010 las transferencias crezcan el IPC + 3.5% y durante el 2011 y el 2016 el incremento será del IPC + 2%. Adicionalmente, durante los años 2008 a 2016 el SGP, tendrá un crecimiento del uno por ciento (1%) adicional, el cual será destinado exclusivamente al sector educación.

Se modificaría el inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política, quedando así: *“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población pobre”*.

Adicionalmente la Nación transfiere la prestación del servicio de agua potable y saneamiento sin aumento de los recursos para garantizar calidad y cobertura. Otros artículos del proyecto han sido interpretados como una clara concentración del poder que se pretendía descentralizado.

Introduce la figura del encargo fiduciario como una forma de canalizar y administrar los recursos de los municipios que no cumplan las metas de cobertura. Y una vez alcanzadas las metas de cobertura ofrece a los municipios cierta flexibilidad en la ejecución de los recursos. Contempla tratamiento especial para los municipios pequeños, con la posibilidad de recibir mayores recursos.

4. LOS ARGUMENTOS

A favor por parte del Gobierno Central y la bancada parlamentaria uribista

“Mire, recorte no hay; todo lo contrario, hay aumento. Si usted mira, por ejemplo lo que está vigente dice que para el 2008 las transferencias deben aumentar en inflación más 2,5, lo aprobado anoche en el Senado -que todavía le falta Cámara y le falta una segunda ronda legislativa porque es reforma constitucional- dice 2008

inflación más cuatro, 2009 inflación más cuatro, 2010 inflación más 3,5, y de ahí en adelante inflación más tres”

Entrevista al Presidente Uribe, Caracol Noticias, Mayo/07.

Los argumentos del gobierno pueden resumirse de la siguiente manera, es preciso sostener el equilibrio macroeconómico no sólo para no tener movimientos abruptos en la economía interna, sino además en lo que tiene que ver con la capacidad de endeudamiento externo; hacer una difusión de giros en el tiempo (7 años) propendiendo por una mayor estabilidad de éstos; garantizar coberturas universales en salud, educación, agua potable y saneamiento básico; la corrupción erosiona las finanzas públicas.

En detalle, el Presidente Uribe señaló que no se puede desconocer que el país de 2001 es muy diferente al país de 2006, pues las diferencias son enormes y puntea los siguientes avances producto de las anteriores reformas:

- La reforma administrativa cuya primera fase hizo el Gobierno entre los años 2002 y 2006, la reestructuración de 280 entidades, de 127 hospitales públicos que no son nacionales, la separación de las clínicas del Seguro Social, significó un gran ahorro para el país con lo cual se ha prevenido que los gastos de la Nación fueran enormes y además que no hayan ahorros para los años futuros.
- En educación se crearon 1,4 millones de nuevos cupos entre los años 2002 y 2006 y la meta es llegar a plena cobertura al año 2010, gracias al proyecto de transferencias presentado al Congreso.
- En salud se pasó de 10,5 a 18,6 millones de personas afiliadas al régimen subsidiado de salud y el objetivo es llegar a una cobertura del 100 por ciento también en el 2010.
- En materia preescolar las coberturas son bajas pues existen 2,3 millones de niños que reciben alimentación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, pero no educación. La meta es que tengan también educación preescolar.
- En el caso del SENA, esta entidad pasó de atender 1,5 a 4 millones de estudiantes en el cuatrienio pasado, de 5 a 16 millones de horas de enseñanza.
- Se ha mejorado la nutrición de las familias colombianas gracias al programa Familias en Acción que pasó de atender a 250 mil a 650 mil familias.
- Con la primera reforma al Instituto de los Seguros Sociales (ISS), separando las clínicas de la EPS, se logró un ahorro importante pues los giros a hacer serían de un billón de pesos y ahora son de 400 mil millones.
- Se han invertido 500 mil millones de pesos en la reestructuración de hospitales que no son de la Nación.
- Para el Gobierno la reforma al sistema de transferencias es fundamental para que las agencias internacionales calificadoras de riesgos, le devuelvan al país el grado de inversión. De presentarse una crisis internacional y sin ese grado de inversión, no solo tendría problemas el Gobierno Nacional en materia de créditos, plazos y tasas de interés, sino también los entes territoriales.

De acuerdo con el gobierno el proyecto es equilibrado, estimula la descentralización sin arruinar a la Nación y garantiza que llegará a plena cobertura escolar, a plena cobertura en salud y hacer un gran avance en saneamiento básico.

Argumentos en Contra por parte de los Partidos Políticos opositores³

La Federación Colombiana de Municipios considera que la reforma del Sistema General de Participaciones en el 2001 priorizó la solución al déficit fiscal y exige hoy la priorización a la solución del déficit social. Pieza maestra del "ajuste a la descentralización" fue la modificación transitoria de la Constitución en cuanto al cálculo de la bolsa a transferir, acto legislativo No 1 del 2001. En virtud de él, más de 17 billones de pesos (a valor del peso del 2006) se dejarán de girar entre el 2002 y el 2008. La educación pública pierde más de siete billones de pesos (7,35), la salud pública un poco más de 7 billones (7,11) y los otros sectores sociales se sacrifican en dos billones y medio (2,52) de pesos del 2006: el agua potable y el saneamiento básico.

Federación Colombiana debe quedar claro (declaraciones antes de la aprobación del proyecto):

Primero, que contrario a las declaraciones del Presidente, sí se presentaría un recorte potencial en el monto destinado al Sistema General de Participaciones, las mal llamadas transferencias del Gobierno Nacional a las entidades territoriales. El gobierno y sus bancadas sostenían que no habría tal recorte, pues el monto destinado a este rubro crecería en un porcentaje igual a la inflación más los puntos correspondientes a cada año, y un adicional asignado a educación junto a otro por concepto de un crecimiento económico superior al 4 %.

Si se mantiene la fórmula de la Constitución el crecimiento sería mayor: *“el promedio de los ICN, en los últimos cuatro años fue superior al 15% en términos nominales, y más del 10% en términos reales, a pesos de 2006. Por simple aritmética, la fórmula del Acto Legislativo 11 de 2006 garantiza un crecimiento menor del Sistema General de Participaciones. Ahora bien, teniendo en cuenta que el valor de la liquidación corresponde al del año inmediatamente anterior, con el paso del tiempo, la brecha entre lo consagrado en la Constitución y lo aprobado en sexto debate iría creciendo al punto de sumar entre 2008 y 2016 un valor alrededor de 50 billones de pesos del año 2006, recursos que se dejarían de incluir en la financiación de la educación, salud y propósitos generales de departamentos y municipios”*.

Federación Colombiana de Municipios/07.

³ Construidos a partir de las posturas del Partido Liberal, el Polo Independiente Democrático y la Federación Nacional de Alcaldes.

En segundo lugar, la Federación considera retórico el argumento de la incertidumbre económica *“Cuando se exponen valores inciertos que sostienen los planes y proyectos del Gobierno (como crecimientos futuros del PIB o niveles de inversión) no se objetan en lo absoluto, pero cuando se hablaba del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación - los cuales generan menos incertidumbre que los volátiles flujos de inversión - se lo clasificaba como “incierto” y este sí fue un argumento con el que supuestamente se sostuvo la bondad del proyecto de acto legislativo”*.

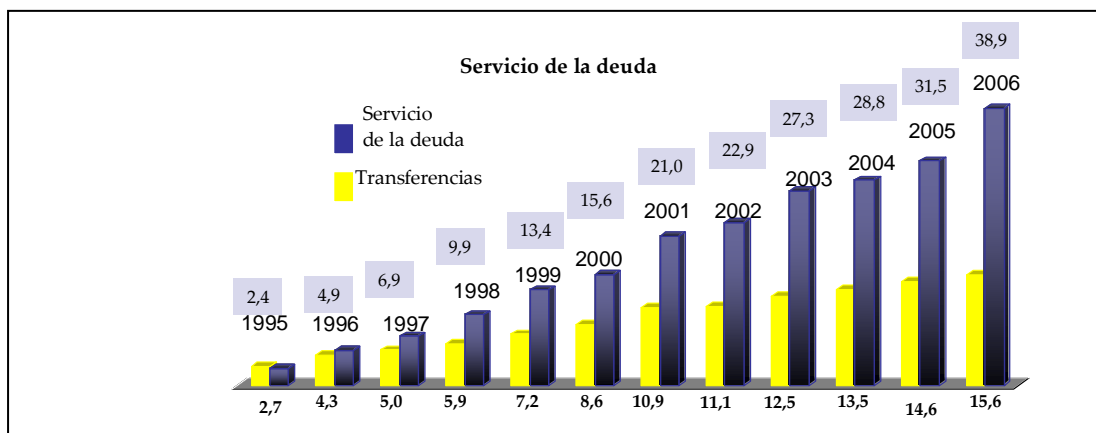
FCM/07.

En tercer lugar, consideran que el argumento por parte del gobierno y su bancada, correspondiente a la sostenibilidad de las finanzas nacionales carecía de consistencia; en aras de redondear cifras, los cálculos realizados sobre el recorte potencial a las transferencias territoriales en este cuatrienio podrían ascender a 7 billones de pesos de 2006, si continúa el actual desempeño económico y se cumplen las metas de inflación del Banco de la República.

Se suponía que el ahorro se destinaría al saneamiento del déficit fiscal, sin embargo, el recorte en gasto social se está adicionando a las fuerzas militares. En el Plan de Desarrollo aprobado la semana pasada se pide un esfuerzo en el Marco de Gasto a Mediano Plazo para adicionar 8 billones al sector defensa. El CONPES, en el documento 3 4 6 0 aprobó un valor de 7.54 billones, el cual se invertiría en la dotación de equipos a las fuerzas militares.

Por otro lado, disminuir la participación en los ingresos corrientes del Sistema General de Participaciones hasta finalizar el periodo de transición, significa un aumento en el presupuesto Nacional para la destinación en lo que el gobierno considere estratégico, como el pago del servicio a la deuda que durante el periodo 2002 - 2006 a aumentado proporcionalmente con la disminución de las transferencias⁴, o la inversión en la guerra, mientras las necesidades básicas y derechos fundamentales como la educación y la salud se ven gravemente afectados.

⁴ Estudio presentado por la Universidad Nacional. Darío I. Restrepo, Investigador del Grupo de Protección Social, CID, Universidad Nacional de Colombia. Presidente de Parcomún. Erick Céspedes Rangel, Federico Baquero Rueda, Investigadores del CID, Universidad Nacional de Colombia. 2006.



Otro gran opositor, ha sido el Partido Liberal a través de sus voceros el Senador Juan Fernando Velasco y Héctor Elí Rojas, en la Comisión primera señalaron5:

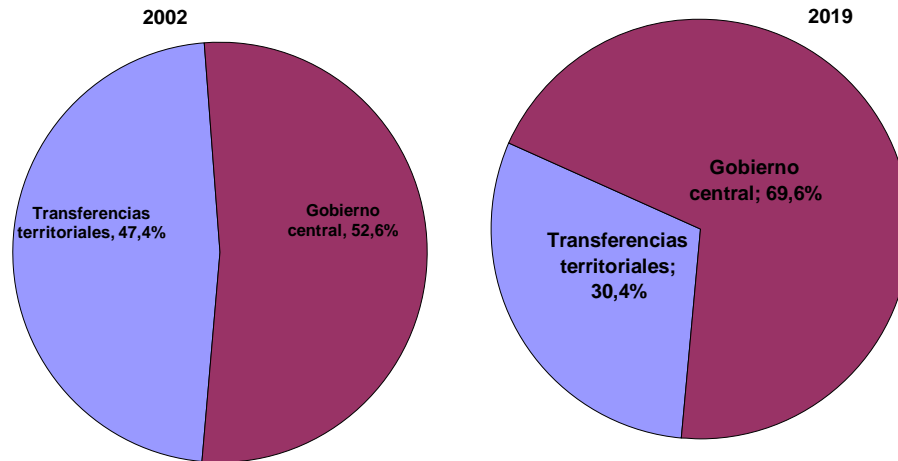
“El gobierno nacional ha presentado un proyecto que centraliza el gasto, este no es el proyecto de trasferencias, el proyecto de trasferencias es el proyecto de la centralización del gasto. Qué es lo que quiere el gobierno, tener una chequera de 5 o 6 billones de pesos para poder condicionar sus políticas con los mandatarios locales”.

Senador, Juan Fernando Velasco

Consideran que la iniciativa gubernamental afecta de forma radical el proceso de descentralización y la inversión en las regiones. De acuerdo con el Senador Rojas a la sombra de las cifras macroeconómicas se está ocultando un gravísimo problema político, este proyecto trata de fortalecer la idea uribista del Estado comunitario, que es un estado en el que no existe la descentralización ni el respeto por la autonomía de las entidades territoriales, eso nos parece que es un golpe en el corazón de la Constitución del 91 y del Estado social de derecho.

El actual proyecto de ley de transferencias, "convierte a los alcaldes y gobernadores en limosneros del gobierno central". El gobierno nacional en el fondo lo que quiere es revertir la descentralización. Este es un proyecto peligroso, regresivo, que le quita autonomía y capacidad política a los alcaldes y gobernadores, concentra el gasto social o la plata de las regiones en el despacho del Presidente; es decir una reversa de la descentralización administrativa y política. El ordenamiento político administrativo del territorio tiene que ir acompañado de la capacidad de las regiones para decidir sus propios asuntos y para forjar su propio futuro.

Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, RINDE.
PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN



Los ingresos corrientes de la Nación (ICN) utilizados aquí son los ICN base de liquidación de las transferencias, esto quiere decir que se descuenta el impuesto al Oro y platino y además se realizan los descuentos autorizados por la Ley 6 de 1992 en desarrollo del Art. 43 transitorio de la Constitución.

Fuente: DDTS-DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo. Cálculos propios

En concreto, para el Partido liberal las verdaderas razones para el proyecto de “recentralización autoritaria del poder” son:

- Crecimiento de las bolsas nacionales para asignar recursos de políticas sociales
- La gestión mendicante de los mandatarios ante instancias centrales
- Del derecho al subsidio aleatorio
- De la cobertura universal a la asignación parcial
- Menos recursos descentralizados para la política social
- Ruptura del pacto constituyente de participación equitativa de oportunidades

La propuesta del Partido Liberal será presentar una iniciativa distinta que básicamente lo que busca es que la participación de las regiones en los ingresos corrientes de la nación, esté atada a estos ingresos corrientes y a un porcentaje promedio de los últimos 5 años.

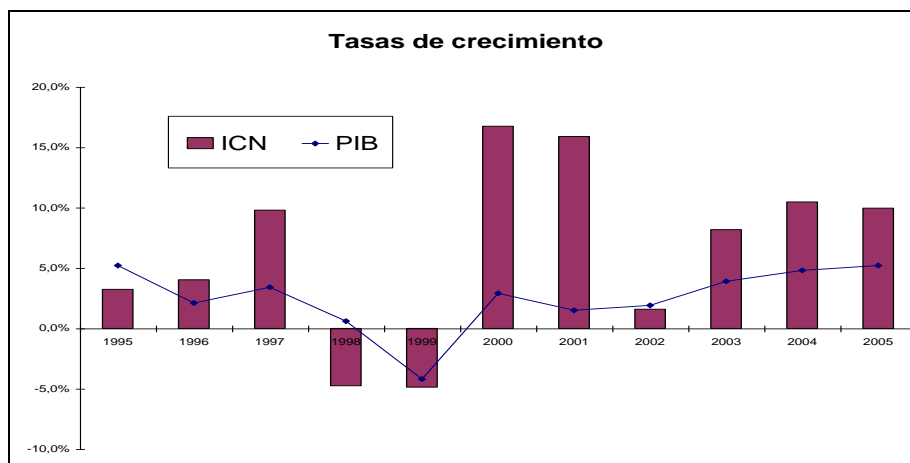
5. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL FUTURO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

De acuerdo con el estudio de la Universidad Nacional⁶, uno de los efectos más visibles del recorte a las transferencias será la reducción del gasto social en lo

⁶ Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, RINDE.2007

local, en contravía del crecimiento de la bolsa de la Nación y por ende una recentralización de los recursos de inversión. Aún cuando los Ingresos Corrientes de la Nación, conformados por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los bienes de capital de la Nación, superan el crecimiento del PIB, el cálculo de las transferencias se realizará en relación con éste. Los efectos más relevantes se darán sobre la reducción del gasto social y el proceso de descentralización política y administrativa.

- El futuro de la descentralización administrativa y la efímera esperanza de la construcción del desarrollo desde las regiones, no encontrará medio para concretarse dado que ello se concreta a través de los recursos de inversión. El gasto público volvería a centralizarse poniendo en entredicho la supuesta autonomía y capacidad de maniobra de los entes territoriales.
- De un lado, la descentralización las administraciones municipales se convertirán en simples veedores de la ejecución del recurso en lo local, más allá de lo reglamentado en la Ley 715/01. De otro lado, los factores reales de poder no serán del ámbito de lo local, por el contrario dependerán de la capacidad de insertarse en las redes clientelares que pretendió desbaratar la propuesta descentralizadora del 91.
- El amplio abanico de normas que favorecieron la deliberación ciudadana sobre los asuntos públicos como los presupuestos anuales de inversión; si bien la Ley 715/02 ya había amarrado la destinación de los recursos a los sectores, con la reforma a las transferencias, la deliberación será un poco inofensiva en tanto no habrán recursos que destinar.
- La decisión de priorizar el déficit económico sobre el social, implicó el sacrificio de sectores particulares para reponer desequilibrios estructurales en cuyas dinámicas concurren múltiples causas internas y externas propias de una economía globalizada no redistributiva.
- La corriente neoliberal ha avanzado profundamente, porcentajes muy significativos de las transferencias alimentan el lucro financiero, en detrimento de las prioridades sociales del gasto público descentralizado. Un ejemplo patético de las redes de intermediación se encuentra en el sector salud y las redes de intermediación financiera, en particular a través del manejo del régimen subsidiado en salud.



El crecimiento de los ingresos corrientes en general está por encima del crecimiento del PIB (la excepción es el periodo de la crisis)

Por otro lado, los espacios de participación que se abrieron, la posibilidad de hacer control social a la gestión pública y exigir rendición de cuentas, si bien representó una amenaza al status quo de políticos tradicionales, que no facilitaron la concreción de la participación ciudadana, más allá de utilizarla como mecanismo de legitimación, continúa representando la posibilidad de reivindicar los derechos desde lo local.

Es trascendental para el futuro de la democracia local, la defensa de la descentralización política y administrativa, reconocer en la organización y movilización social el más relevante instrumento de presión por una agenda que incluya las necesidades de bienestar de la población y los mecanismos a través de los cuales recuperar la autonomía local.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Velásquez Fabio, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003.
- Stiglitz, Joseph. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista CEPAL. No. 80. Chile. P. 7 - 40. 2003.
- Boletín No. 57 Sistema General de Participaciones. Noviembre de 2006. Instituto de Ciencia Política.
- Hernán Echavarría Olózaga. Observatorio Legislativo.
- Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial -RINDE. Universidad Nacional. Reforma a las Transferencias: Datos, argumentos y posibilidades. Investigador Darío I. Restrepo. Mayo 2007.
- Cartilla Explicativa sobre el Proyecto de Transferencias. Polo Democrático Alternativo. Febrero, 2007.
- Acto Legislativo 01 de 2001, Exposición de Motivos Acto Legislativo 01 de 2001
- Ley 60 de 2001
- Ley 715 de 2001
- Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2006
- Prensa Escrita