Imprimir

La Constitución Política de 1991 reafirma los elementos fundamentales de la descentralización, que se plantearon en la reforma de 1986 (Acto legislativo número 1), en donde se concibe al Municipio como una realidad política y administrativa, profundiza y avanza en torno a la participación ciudadana como hilo conductor y principio orientador del constituyente. La descentralización fue la salida que se encontró a la crisis de un centralismo que se había tornado anti democrático, dado que las decisiones sobre las más elementales ejecuciones locales se tomaban desde Bogotá como espacio geográfico del Estado central, por lo que se desataron movimientos reivindicativos sobre varios asuntos referidos a la demanda de servicios públicos que pusieron en contradicción permanente a los movimientos sociales con el gobierno central. La descentralización fue una salida para conjurar esta crisis mediante la elección popular de alcaldes, posteriormente de gobernadores y la apropiación de recursos para la ejecución de los mismos desde el territorio.
No obstante, en las tres décadas posteriores a la Constitución de 1991, si bien se mantuvieron las elecciones de mandatarios locales, se adelantó una contrarreforma que retrocedió en el espíritu de la Constitución de que Colombia sea una República unitaria y descentralizada. El retroceso se presenta a partir de los actos legislativos 01 de 2001 y 004 de 2007. La Constitución de 1991 había previsto las transferencias de la Nación a las entidades territoriales mediante la figura de situado fiscal para los departamentos y de las participaciones municipales para los municipios, debía alcanzar el 46,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación. El situado fiscal debería llegar a ser del 24,5% y el de participaciones del 22%, con destinaciones específicas a salud y educación, en donde primaba el factor geográfico sobre el sectorial.

Con el acto legislativo 01 de 2001 y reglamentado por la ley 715 se cambiaron estos conceptos y se estableció el de sistema general de participaciones, en donde se dijo que el ente territorial solo “participa” de los ingresos corrientes de la nación, se privilegió la asignación sectorial sobre lo geográfico, se cambiaron las fórmulas para calcular el SGP, y se prolongó esta forma de cálculo con el acto legislativo del 2007, esto implicó que el sistema general de participaciones sólo llegó al 20%, cuando la Constitución Política había expresado que se debería llegar a 46,5% de los ingresos corrientes de la nación. Efecto se hizo una

contrarreforma a las aspiraciones de descentralización consignadas en la Constitución de 1991.

Las consecuencias del retroceso en la descentralización fiscal y la autonomía territorial fueron las profundas inequidades regionales que se generaron, de acuerdo a la Misión de descentralización, el producto interno bruto se concentra en 5 subregiones, la inversión y productividad está concentrada en las ciudades de Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, estas ciudades con sus departamentos concentran el 74% del Producto Interno Bruto, PIB.

De otro lado, además del centralismo histórico que se había impuesto en la Constitución de 1886, irrumpió el neoliberalismo como concepción que entregó el manejo de recursos públicos para que fueran manejado de manera privada por particulares, esto fue evidente en el régimen pensional de los fondos privados de pensiones y el de salud de las EPS, instaurados en la ley 100 de 1993. En ese contexto, el capital financiero y la tecnocracia neoliberal se suman al proceso de recentralización del país.

Con la contrarreforma (Acto legislativo 01 de 2001) se recortaron las finanzas de municipios y departamentos de la educación, la salud y el saneamiento básico, que para el 2001 alcanzaba el 50% de los ingresos corrientes de la nación, para el año 2005 ya se habían concentrado en el Estado central el 67% de los ingresos corrientes de la nación. De acuerdo a la Contraloría General de la República entre los años 2002 y 2005 los municipios y departamentos dejaron de recibir 11 billones de pesos que implicaron disminución de la inversión en educación, salud y saneamiento básico, esto implicó que no se lograra la cobertura casi universal de educación básica en el sector oficial y la ampliación del régimen subsidiado de salud en 5 millones de afiliados. Estos recursos se fueron a cubrir la deuda interna y externa, en suma, desde la reforma al sistema general de participaciones en el 2001, los municipios y departamentos han dejado de recibir 400 billones de pesos, que se hubieran traducido en inversión en sectores sociales fundamentales como los mencionados.

Para resolver este problema, y retomar lo planteado por la Constitución de 1991 en este

momento cursa en el Congreso de la República, un acto legislativo para reformar de nuevo el sistema general de participaciones, para que se hagan transferencias por 39,5% a los municipios y departamentos, la propuesta que lleva 7 debates en el Congreso de la República, da un plazo de 12 años para que se haga la transición y se instauren las capacidades que han perdido los territorios para administrar las finanzas públicas que pasarán a ser manejados por los entes territoriales que deberán adquirir las competencias para ello.

Si bien esta iniciativa, no es del gobierno, sino parlamentaria, el presidente Gustavo Petro ha expresado su respaldo a la misma bajo las consideraciones, de tener un tiempo de transición suficiente para preparar las condiciones regionales para la entrada en vigencia, y delimitar claramente cómo serán las destinaciones para salud y educación, todos estos aspectos deben ser desarrollados en un proyecto de ley orgánica que detalle y desarrolle los alcances del acto legislativo.

Los enemigos de la descentralización, en cabeza de los exministros de Hacienda han salido a pronunciarse en contra de la iniciativa, que le falta un debate en el Congreso de la República y la conciliación para terminar su trámite. Los argumentos que presentan, además de apocalípticos, no se compadecen con los hechos históricos, mencionan que el riesgo de la iniciativa es desfinanciar la nación que quedaría sin fuentes para pagar la deuda externa e interna, además de generar un déficit fiscal. Estos fueron los mismos argumentos presentados en el 2001, no obstante, un estudio de la Contraloría General de la República demostró que la disminución de las transferencias a las regiones no se tradujo en mejoría de las finanzas públicas, de hecho, con la recentralización, el déficit fiscal y el servicio a la deuda se profundizaron.

Es de anotar además que los exministros firmantes, son los responsables de meter al país en onerosas deudas, la más reciente es la de la pandemia, en donde endeudaron al país para hacer transferencias a las grandes empresas, en menoscabo de la irrigación de estos recursos a la economía popular, a la pequeña y mediana empresa que hubieran dinamizado la economía y significado un aporte a la productividad del país. Eso explica parte de las

dificultades fiscales que atraviesa el país en la actualidad.

Ahora bien, el principal riesgo que enfrenta la descentralización, es la corrupción que campea en la política regional, es sabido que una veintena de clanes políticos dominan la política regional en Colombia, al respecto, es necesario que se adelanten las reformas legales a los organismos de control departamentales y municipales, que en la actualidad están capturados por los mismos clanes, en una puerta giratoria de impunidad, debe replantearse los mecanismos de elección de las Contralorías y Procuradurías regionales. La Fiscalía General de la Nación debe adelantar las investigaciones sobre denuncias de corrupción en los gobiernos locales y generar resultados que restauren la confianza pública en esta institución, que históricamente ha estado al servicio de la impunidad.

Es también cierto, que la corrupción, no es sólo un fenómeno de los territorios y regiones, el centralismo y el manejo privado de recursos públicos han sido responsables de hechos de corrupción ampliamente conocidos en el país, como los referenciados por los organismos judiciales de los EEUU con Odebrecth que continúa en impunidad en Colombia, y los juicios de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación por presunta desviación de billones de pesos de las finanzas públicas de la salud por parte de las EPS, sólo por mencionar dos hechos conocidos por la opinión pública nacional.

Es de anotar que la descentralización no sólo es un proceso normativo y legal, constituye una profunda reforma del Estado, con implicaciones en la cultura política y social del país. La transferencia de un mayor número de recursos a las municipalidades, acerca la gestión pública a la ciudadanía, el alcalde es la autoridad más inmediata y cercana que tiene el ciudadano, esto supondrá que exista una robusta organización social y política local que controle el manejo de estos recursos, coloca otro acento en el proceso electoral regional que debe transitar hacia un cambio de la cultura política del voto libre, capaz de elegir a las y los mejores mandatarios para la gestión local. Esto se relaciona con la reforma política que se adelanta, en donde se busca la exigibilidad de la democracia interna de los Partidos Políticos, que en Colombia han actuado como empresas electorales centralizadas, con decisiones que

pasan por las élites bogotanas en acuerdo con las élites regionales, con muy baja participación ciudadana de las bases. Estaremos siguiendo estos temas con atención en el Congreso y en el país.

Carolina Corcho Mejía, Exministra de Salud, médica psiquiatra

Foto tomada de: https://www.lasillavacia.com/