

Capítulo IV

Ajuste

Institucional y

Descentralización

CAPITULO IV

Ajuste Institucional y Descentralización

El diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico y político, que el país demanda, requiere de un Estado eficiente y muy ligado a la vida de los ciudadanos. Ello obliga a un rediseño de las instituciones públicas y de las funciones que podrían desarrollar con más eficacia el Estado central y los diversos entes territoriales. La viabilidad de cualquier plan o modelo de desarrollo depende de la funcionalidad de las instituciones, públicas y privadas, que lo soportan. Por ello, uno de los vértices del plan de apertura económica y política es, sin duda, la apertura regional.

Este capítulo del Plan considera el conjunto de elementos para ajustar la estructura institucional del Estado en un modelo con mayor autonomía local, como el previsto en la nueva Constitución y que debe ser desarrollado por el Congreso de la República. En consecuencia, se presenta un modelo institucional que refleja las propuestas de los distintos capítulos del Plan, y es consistente con lo previsto en el mandato constitucional. El desarrollo de este modelo será presentado a consideración del Congreso de la República.

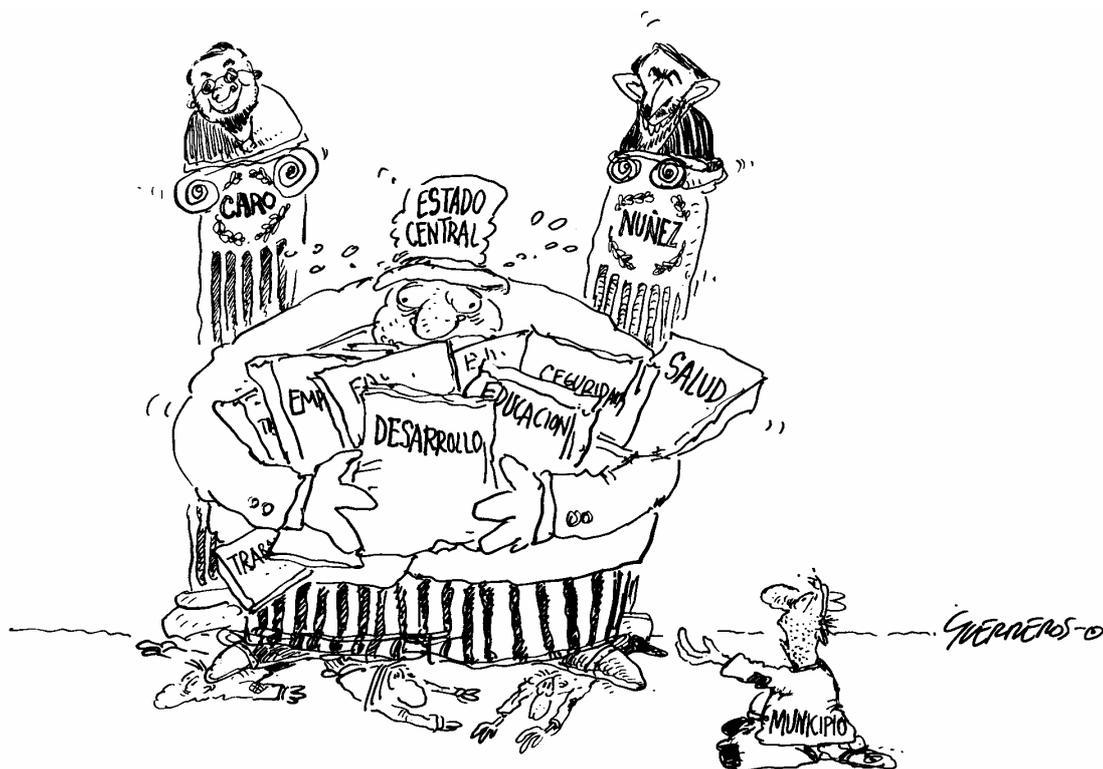
El capítulo está dividido en cuatro secciones. La primera describe el proceso de centralización creciente que vivió el país desde finales del siglo pasado hasta los años setenta y hace un recuento de la búsqueda de un modelo más descentralizado en los últimos 15 años. La segunda plantea una propuesta coherente y global de funciones de la Nación, los departamentos y los municipios, en el esquema propuesto de un país descentralizado. La tercera sección formula las estrategias para hacer viable el modelo en los aspectos fiscales, institucionales y políticos y discute algunos riesgos del nuevo esquema. La última sección presenta las conclusiones.

I. ANTECEDENTES: DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACION

El Estado colombiano registró durante la mayor parte del siglo XX, un proceso continuo de centralización en todos los campos: político, administrativo y económico. Solo desde finales de los años setenta comenzaron a vislumbrarse tendencias de cambio, que requieren ahora un fuerte impulso y una visión global para consolidarse en un modelo viable, eficiente y compatible con un manejo macroeconómico equilibrado.

Tras la tendencia a la desintegración del país, causada en parte por los excesos de los regímenes federalistas de la segunda mitad del siglo XIX, la necesidad de consolidar e integrar un Estado Nacional impulsó, desde 1886, un proceso creciente de centralización y concentración de funciones. Este proceso, cuya racionalidad se derivó de la importancia de articular regiones y mercados

para iniciar el despegue del país hacia la modernización, se fue convirtiendo con los años en un cuello de botella para el desarrollo económico y social. La excesiva centralización condujo a un Estado ineficiente, con una legitimidad política limitada. Por ello uno de los objetivos cruciales del cambio institucional que busca el país es fortalecer las regiones en su rol económico y político, devolviéndoles autonomía.



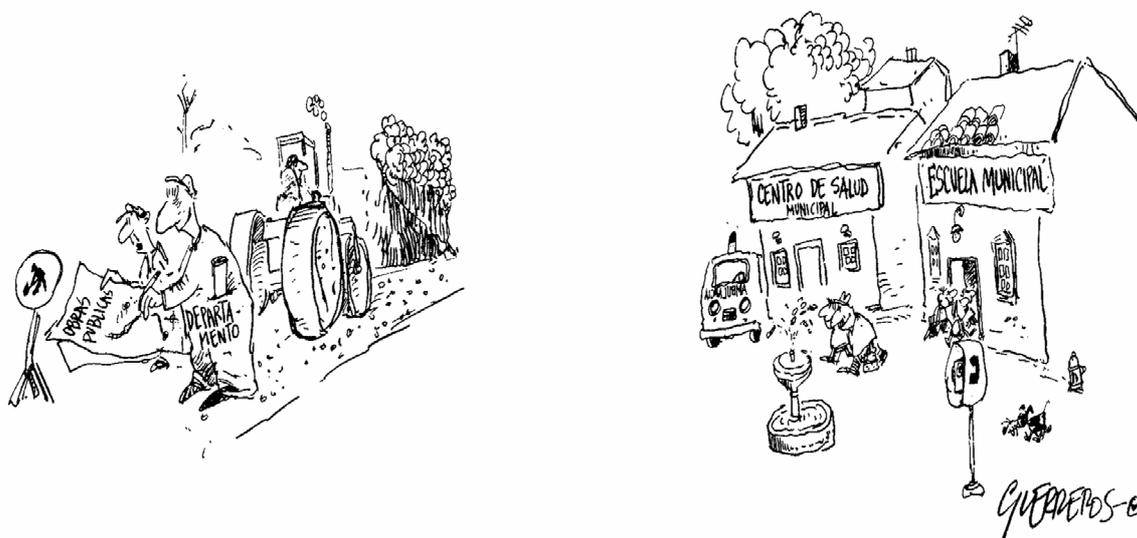
1. Del país federal a la Reforma de 1968

El Estado federal colombiano, que se consagró en la Constitución de 1863, presentó síntomas de agotamiento pocos años después. Tal tipo de federalismo contribuyó a la anarquía que sufrió el país: los gobiernos federales vivían en una constante crisis política y en medio de enfrentamientos armados. Las convulsiones políticas y militares obstaculizaron el desarrollo económico y social

Con la Constitución de 1886 se estableció la subordinación política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales al Gobierno Central, anulando la autonomía regional. La Constitución estableció la centralización política y una des centralización administrativa, esta última en la práctica fue inoperante. A partir de entonces desaparecieron los impuestos departamentales de consumo de productos extranjeros y (le degüello¹; asimismo, desde 1892, la fabricación y venta de cigarrillos se constituyó en monopolio nacional.

¹ El impuesto de degüello se transformó en nacional.

En 1909, el Congreso (que actuaba en contra del gobierno de Rafael Reyes), definió las rentas departamentales, diferenciándolas de las nacionales y creó nuevas fuentes de ingresos. Como rentas departamentales se establecieron el degüello, los licores y el registro y anotación² y se transfirió el impuesto de consumo de tabaco³. En 1910 la República unitaria devolvió a las entidades territoriales una importante autonomía fiscal, aunque políticamente se fortaleció el nivel central. En ese año se estipuló constitucionalmente que los bienes y rentas de los departamentos y municipios serían de su propiedad exclusiva⁴. Estos actos significaron el primer y único aporte en favor de la autonomía de los departamentos, hasta época muy reciente del siglo XX.



² Ley 8 de 1909.

³ Ley 10 de 1909.

⁴ Acto Legislativo No. 3 de 1920, reformativo de la Constitución, artículos 48 y 50.

El proceso centralista volvió a tomar fuerza con la misión Kemmerer que en 1923 estableció el monopolio central sobre la emisión de papel moneda, el manejo monetario, la regulación y control de los aspectos fiscales. Naturalmente, estos cambios elevaron la capacidad de intervención y regulación del sistema económico por parte del gobierno nacional. Sus ventajas se observarían en el manejo de la crisis económica de la época.

Desde la crisis de finales de los años 20 y durante la siguiente década, la capacidad de la intervención estatal en el sistema económico continuó incrementándose. En 1931 se creó la Caja Agraria para fortalecer el crédito agrícola a nivel nacional, y en 1932 el Banco Central Hipotecario para apoyar el saneamiento de la cartera de los bancos privados⁵.

A partir de la reforma constitucional de 1936, el proceso intervencionista se consolidó, estableciendo el poder regulador y de fomento del Estado en el proceso económico, en desarrollo del principio de la función social de la propiedad. La capacidad de intervención estatal se concentró en su nivel central. Las reformas tributarias, desde entonces, buscaron la mayor elasticidad de la tributación nacional, sin cambios en las estructuras fiscales departamentales y municipales. Surgieron, además, las funciones de supervigilancia en forma centralizada. El marco de la reforma exigió la ampliación de la administración y del manejo de los recursos fiscales del Estado central para cumplir con las nuevas funciones.

Al final de los años treinta se crearon otras entidades que, perteneciendo al orden nacional, irrumpían con su acción en todo el territorio. En 1939 se creó el Instituto de Crédito Territorial⁶; en 1940, para orientar los aportes del Presupuesto Nacional hacia la construcción de obras locales, se creó el Fondo de Fomento Municipal (que posteriormente se convirtió en el INSFOPAL). En los años 40, la acción del Estado en el nivel central se amplió hacia los sectores productivos y se crearon el Instituto de Fomento Industrial en 1940 y ECOPETROL en 1948.

A finales de los cincuenta, el centralismo se generalizó con la creación del Frente Nacional, cuyas características políticas restrictivas limitaron seriamente la participación de los ciudadanos. La acción estatal de planeación se orientó a garantizar un mayor control y a la gestión del crédito externo para financiar los programas de Gobierno. Las entidades nacionales operaban a nivel regional mediante sus direcciones seccionales, que resultaban totalmente dependientes del nivel central y desligado de las autoridades territoriales⁷.

La tendencia centralizadora del Estado tuvo su última expresión en la reforma constitucional de 1968. Se desconcentraron algunas actividades del Estado a través de agentes de la Presidencia, fortaleciendo simultáneamente la centralización en la toma de decisiones en manos del ejecutivo. Se reestructuraron y crearon nuevos institutos nacionales especializados, con acción directa sobre el espacio regional, y operando a través de "regionales" y "seccionales". La desconcentración se planteó como una salida al exceso de

⁵ Desde 1934 el BCH comenzó a ofrecer créditos para vivienda.

⁶ Ampliado en 1942.

⁷ Los primeros planes nacionales y regionales de desarrollo y la constitución de organismos como el DNP y el CONPES (Ley 19 de 1958), fue ron de esos años.

centralismo; sin embargo, fue una manera de racionaliza no de evitarlo ni de superarlo.

Con la reforma del año 68 se creó el Situado Fiscal, como una transferencia para estimular y fortalecer, en el nivel departamental, los gastos corrientes de educación primaria y salud. No obstante, esta medida ocasionó la nacionalización de estas actividades por el manejo central de sus funciones⁸.

Hasta ese momento, puede decirse que todas estas reformas tuvieron una clara racionalidad: permitieron la modernización de una economía muy atrasada, hicieron posible que las instituciones se adecuaron a la expansión industrial, a la modernización del campo y al proceso de urbanización; con ellas se establecieron derechos para los asalariados y se prestaron servicios a los nuevos actores de una sociedad cambiante. Sin embargo, el costo, quizás inevitable, del crecimiento de la capacidad de intervención del estado central, durante esta fase de nuestro desarrollo fue el desplazamiento a un segundo plano de la autonomía fiscal, administrativa y política de las regiones del país. Esto, con el tiempo, se convertiría en una de las principales limitaciones de un modelo que se mantuvo inalterado hasta los años setentas.

El proceso de centralismo continuo también se reflejó en las finanzas departamentales y municipales. Durante la década de los años 70 se llegó al punto más bajo de ingresos tributarios regionales con respecto a los nacionales. Mientras en 1931 el consolidado de tributos territoriales equivalía al 46% del total del sector público, en 1976 era del 16%.

2. La búsqueda de un modelo descentralista. 1974-1991

Con los años, especialmente en los setenta, la burocratización e ineficiencia de las entidades del orden nacional y su incapacidad para atender las demandas de las regiones, se constituyó en una de las causas más importantes de la crisis política del régimen centralista y de la pérdida de eficacia de la organización estatal para avanzar en sus políticas sociales y de obras públicas. En efecto, a partir del final del Frente Nacional se produjo una apertura política que, por ser crecientemente incompatible con los sistemas centralistas, cuestionó la visión del Estado con respecto al desarrollo económico y social.

En el ámbito de la búsqueda de autonomía local, el intento fallido de reforma constitucional realizado por la administración López Michelsen, se constituyó en el punto de quiebre entre el proceso centralista iniciado en 1920 las reformas de los años 80. En términos generales, la propuesta ofrecía una descentralización administrativa y fiscal, manteniendo la centralización del poder político. Coherente con la mayor libertad económica y buscando aumentar la eficiencia en la gestión del Estado, trató de fortalecer las funciones de control y fiscalización.

La propuesta incluía una reforma de corte municipalista, con el fin de fortalecer su capacidad de prestar servicios públicos, reagrupando a las entidades locales y creando un sistema de distritos municipales, hacia los cuales se dirigirían nuevas transferencias. Los departamentos quedaban con

⁸ Mediante el manejo central de los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud.

las funciones de supervisión, coordinación de municipios, policía y representación del ejecutivo⁹.

Las reformas administrativas que se llevaron a cabo en el gobierno de López buscaron desconcentrar la parte operativa de las entidades nacionales, lo que dio lugar a que las entidades regionales pudieran asociarse con las nacionales. En algunos sectores se logró una "des-bogotanización" de entidades, pero siempre en la óptica de la dirección central, prevaleciendo los principios de la reforma del 68¹⁰.

Desde 1978, se vinculó a los departamentos a la tarea de armonizar la planeación regional y municipal, buscando la coordinación interinstitucional. Se crearon los Comités Sectoriales Departamentales para fortalecer al gobierno seccional en la orientación y coordinación de las políticas e inversiones sectoriales de la nación¹¹. También se intentó la delegación a los departamentos, de algunas funciones nacionales prestadas por "entidades descentralizadas". Se reglamentó la celebración de contratos entre el delegante y el Departamento, de acuerdo con las funciones que las juntas directivas de las entidades nacionales consideraran descentralizables¹².

En 1981, con la Ley 38, se buscó incorporar a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, conformando los Consejos Departamentales de Planificación, como instancias de coordinación entre la Nación y las administraciones locales. En 1985 se crearon las Regiones de Planificación y los CORPES, con el fin de fortalecer la planeación territorial, y se determinó, a través de éstas, la participación regional en la elaboración del plan de desarrollo nacional y en la programación del presupuesto de las entidades centrales.

A partir de 1983, se avanzó en el fortalecimiento de los municipios. Como estrategia, se buscó la redefinición de las relaciones entre la administración local y el Gobierno Nacional, generando mayor autonomía en los municipios y trasladándoles funciones y recursos del nivel central. Las funciones del departamento, sin embargo, se desdibujaron aún más.

En el ámbito político¹³, se determinó la elección popular de alcaldes; en el aspecto fiscal¹⁴, se fortalecieron los recursos propios de los entes locales, y se transfirió crecientemente el impuesto al valor agregado -IVA- a los municipios. En el orden administrativo¹⁵ se trasladaron funciones a las administraciones locales, y se promulgó el estatuto básico municipal¹⁶.

⁹ Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe Final. DNP 1981, pp. 267-268.

¹⁰ Este fenómeno se vio en la reestructuración del INSFOPAL, que permitió crear el sistema de EMPOS y ACUAS con la participación accionaria regional, pero con la toma de decisiones concentrada en el nivel central. Otro ejemplo, fue la telefonía urbana, en donde TELECOM, a través del apoyo financiero que las empresas municipales de teléfonos requerían, era quien en la práctica tomaba todas las decisiones.

¹¹ Decreto 2275 de 1978. Estos Comités eran presididos por el Gobernador y conformados por los directores regionales de las entidades nacionales.

¹² Decreto 2274 de 1978.

¹³ Acto Legislativo No. 1 de 1986.

¹⁴ Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986.

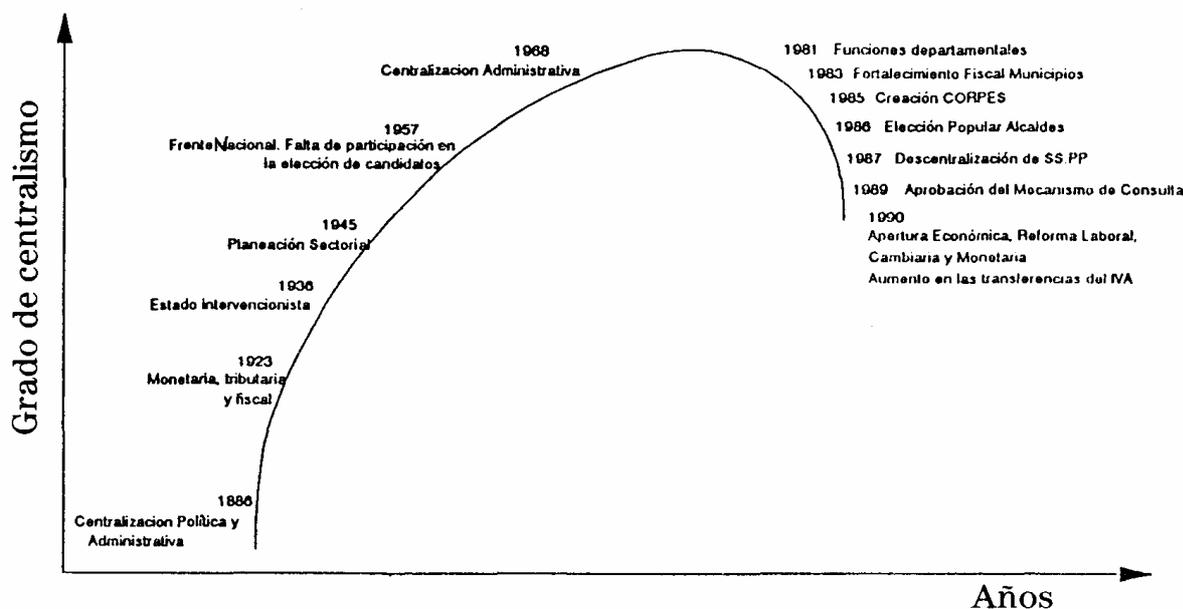
¹⁵ Decretos 77 a 81 de 1986, Ley 11 de 1986 y decreto 1333 de 1986.

¹⁶ Con la descentralización administrativa, el municipio asumió la responsabilidad de:

- prestar el servicio de agua potable y saneamiento básico;
- construcción, mantenimiento y dotación de la infraestructura del primer nivel de atención médica;

La reforma constitucional de 1991 consolidó el proceso descentralista. En el área institucional, estableció un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los distintos niveles aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales; además devolvió a los departamentos un importante papel en la planeación¹⁷ y el desarrollo de sus áreas de jurisdicción y fortaleció al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del país. Para hacer viables las nuevas responsabilidades trasladadas, duplicó, en el término de 10 años, la proporción de ingresos corrientes de la nación transferidos a los municipios y creó un fondo con las regalías nacionales para inversiones regionales. En el campo político, instauró la elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares en los niveles territoriales.

Gráfico 1
100 Años de Centralismo...



- construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas;
- prestación gratuita del servicio de asistencia técnica agropecuaria, adjudicación de baldíos (en coordinación con el INCORA) y planeación del desarrollo rural integrado; adecuación de terrenos con servicios públicos y cofinanciación de programas de vivienda y urbanización; y
- administración de monumentos nacionales, construcción, conservación y operación de los puertos y muelles fluviales y cofinanciación para la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales.

¹⁷ Entre los principales aspectos, cabe mencionar:

- La reglamentación del ejercicio de las funciones y la prestación de servicios a su cargo.
- El establecimiento de diversas categorías de departamentos para que, por medio de ley, se les delegue atribuciones de entidades nacionales a fin de mejorar la administración o prestación de servicios.
- La escogencia por parte del gobernador de los gerentes de las regionales de las entidades nacionales en el correspondiente departamento.
- Dejo a todas las entidades territoriales del orden seccional bajo el mismo régimen, eliminando el carácter de territorios nacionales.

3. Una reflexión sobre el proceso

El análisis histórico muestra claramente que el país vivió alrededor de un siglo dominado por un centralismo creciente (ver gráfico). Esto se manifestó en todos los campos: en el político mediante la concentración cada vez mayor de las decisiones en las cúpulas de los partidos, la falta de contacto con los electores, la abstención y el aislamiento de los ciudadanos de los asuntos del Estado; en el económico mediante la concentración de los ingresos fiscales en la administración central y el crecimiento de su intervención en la economía; y en el institucional mediante la concentración de funciones, incluyendo algunas de orden local, en las entidades del nivel nacional, generando el distanciamiento del Estado con los ciudadanos.

Desde mediados de los años ochenta, con la ampliación de los espacios políticos, por medio de la elección de alcaldes y de la vinculación de nuevos grupos a la vida democrática, se elevó la necesidad de mayor autonomía y espacio de acción para las regiones. En la misma dirección apuntaron las reformas económicas recientes que han disminuido la intervención burocrática en la vida económica y han aumentado la capacidad de los individuos para tomar sus propias decisiones. Así, con apertura económica y política, la apertura regional se convirtió en una necesidad inaplazable.

Hasta el pasado decenio, las reformas descentralistas mantuvieron una visión parcial del proceso de redefinición del Estado. Los intentos de ampliación del espacio para los municipios no estuvieron acompañados de cambios en las demás instancias administrativas, y no tuvieron en cuenta su capacidad de asumir sus nuevas responsabilidades. En general, las reformas carecieron de una clara definición global de las áreas de acción prioritarias en manos del Estado Central.

El proceso de descentralización desarrollado en el pasado, avanzó en la ampliación de los espacios democráticos y en el fortalecimiento de la autonomía y gestión local. Estas reformas constituyen una etapa de transición hacia el establecimiento de un modelo de gestión, en el cual se definan y se asuman las competencias y funciones de todos los niveles administrativos. En la actualidad, es evidente que existen numerosos aspectos que requieren enfrentarse con prontitud para que la propuesta de ajuste institucional sea completa y la descentralización sostenible en el largo plazo.

La nueva Constitución Nacional dio un paso más en la consolidación de la descentralización y la apertura regional. Esta debe ponerse en marcha a través de su reglamentación, en donde será fundamental la formulación de orientaciones y mecanismos de articulación nación-región, que permitan un desarrollo económico y social sostenido, manteniendo la unidad de las políticas y estrategias y la autonomía de las administraciones públicas departamentales y municipales.

Los aspectos fiscales y macroeconómicos de la descentralización, así como los del funcionamiento global del Estado, usualmente olvidados por las visiones "municipalistas" o "departamentalistas", deben tener gran preponderancia y estar en el centro del análisis. Los problemas acaecidos en otros países que han seguido la vía de la descentralización, sin cautela ni visión global, con una orientación populista y facilista, deben proporcionar las

enseñanzas a nuestros legisladores. Las grandes promesas de la descentralización solo pueden obtenerse en un diseño completo y articulado del funcionamiento de todos los niveles administrativos, de acuerdo con sus capacidades y ventajas, y con una visión integral de los asuntos fiscales.

II. UN PAIS DESCENTRALIZADO: REORGANIZACION DE LOS TRES NIVELES ADMINISTRATIVOS.

La adecuación institucional del Estado acorde con el nuevo modelo de desarrollo se logra, de una parte, reordenando eficientemente sus funciones entre los niveles de la administración, para fortalecer las que por su carácter debe ejecutar; y de otra, trasladando al sector privado aquellas que no le competen y que de esta forma serán desempeñadas de manera eficaz.

En primer término, los tres niveles de la administración pública deben ser revisados en conjunto, definiendo sus tareas fundamentales de acuerdo con sus ventajas comparativas y teniendo en cuenta la distribución de funciones entre el sector público y el privado. El modelo completo de distribución de funciones que se presenta a continuación, sirve de marco de referencia al tipo de reformas que harán viable el Plan de Desarrollo, y será la base para los futuros desarrollos legales.

Por tratarse de un modelo a obtenerse en el largo plazo, es necesario aclarar que no se plantean en forma explícita los problemas de la transición a un esquema descentralizado, los cuales, sin duda, requieren de una gran atención, y deben ser objeto de estudio especial.

1. Marco general de la descentralización

En concordancia con lo dispuesto por la Constitución Nacional, las funciones más relevantes en relación con el proceso de descentralización para cada uno de los niveles de la administración son las siguientes.

A. El nivel nacional

Se responsabiliza de la planificación global, la formulación de políticas y directrices nacionales; el diseño de normas y lineamientos y de la dirección de la economía. Debe minimizar su responsabilidad en la ejecución directa de obras, restringiéndola solo a aquellas que tengan un carácter estrictamente nacional.

Específicamente, serán funciones del gobierno central las siguientes:

— Establecer los lineamientos de desarrollo económico y social; formular políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) y diseñar las políticas y orientaciones generales sectoriales.

- Recaudar y administrar los impuestos del orden nacional y redistribuir a las entidades territoriales aquellos que sean asignados.

— Garantizar los servicios sociales básicos (salud y educación) mediante la asignación de recursos a las entidades territoriales responsables del servicio y prestar aquellos que determine la ley.

- Ejecutar las inversiones y prestar los servicios de carácter estrictamente nacional.

— Establecer el marco general para la intervención del sector privado en la prestación de servicios públicos en todos los niveles de gobierno.

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional, el Congreso aprobará un Plan Plurianual de Inversiones que, junto con los lineamientos generales de política, constituirá el Plan de Desarrollo Nacional.

B. El gobierno departamental¹⁸

En el marco regulatorio y de formulación de políticas, serán propias del departamento todas aquellas competencias que determine la ley.

Son responsabilidades de los departamentos:

— Efectuar la planeación departamental con base en las políticas y estrategias formuladas por el nivel nacional. Los planes orientarán el desarrollo y la inversión departamental y constituirán el marco en el cual los municipios desarrollarán su acción. Las bases de estos planes de desarrollo deben validarse mediante el voto programático en la elección de gobernadores.

— Prestar los servicios, y ejecutar las obras públicas cuyas escalas de producción sobrepasen el nivel local y que no lleguen a ser nacionales.

— Establecer los impuestos y las tarifas impositivas adecuados en su región, de acuerdo con el marco legal.

— Los departamentos podrán ser instancias temporales de prestación de servicios y desempeño de funciones de carácter municipal, mientras las entidades correspondientes (municipios o provincias) adquieren las condiciones requeridas para asumir sus responsabilidades.

Para el desempeño de sus funciones, el departamento estará en posibilidad de asociarse con otros entes seccionales para establecer regiones cuyo fin sea la planificación territorial, realización de obras y prestación servicios de carácter supra-departamental.

C. Las administraciones municipales

Sus responsabilidades serán:

— Realizar la planeación local a partir de los lineamientos generales formulados en los planes de la Nación y del departamento. Los programas de gobierno base de los planes municipales serán legitimados a través del voto de los ciudadanos al elegir el alcalde, y será el Concejo quien vele por su cumplimiento.

— La prestación de los servicios básicos¹⁹ y la administración de la infraestructura física y humana correspondiente.

— La ejecución de obras públicas locales y servicios que por vía legal le sean asignados, constituyéndose en la principal instancia ejecutora directa o indirecta del Estado, en el ámbito local.

— El establecimiento de los tributos, impuestos y tarifas del orden local y en concordancia con las características particulares de su región.

— A través del Concejo Municipal y de otras formas de participación directa, mantendrán el contacto con la ciudadanía, constituyéndose en la instancia fundamental para garantizar la relación Estado-comunidad.

¹⁸ En la siguiente sección aparecen las funciones asignadas a los departamentos en 7 sectores.

¹⁹ Serán trasladados los servicios de Educación y Salud.

Para el desempeño de estas funciones, el municipio se fortaleció en los campos administrativos, fiscal y político, a través de una mayor descentralización de servicios, el traslado de mayores recursos, autonomía fiscal sobre rentas propias y la revitalización de las instituciones y mecanismos de representación democrática.

D. Niveles intermedios

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, las regiones se podrán conformar como resultado de la unión de dos o más departamentos y su objetivo será el desarrollo económico y social de su territorio. Las provincias se constituirán como producto de la unión de dos o más municipios, con las funciones que la ley, las entidades departamentales y los municipios que las conforman les determinen. En ambos casos, la creación como entidad territorial requiere de la aprobación de los ciudadanos involucrados, por medio de consulta popular. La ley podrá constituir a las regiones y provincias, como entidades territoriales²⁰.

2. Orientaciones para la asignación de funciones por sectores

La racionalidad de la descentralización se deriva de las ventajas que presentan las administraciones territoriales tanto en la calidad como en la cobertura de los servicios que puedan ofrecer. Estas ventajas se originan en la escala de prestación de los servicios y en la cercanía con los usuarios. Las escalas óptimas de producción del servicio están obvia mente determinadas por factores de orden tecnológico y administrativo. Existen actividades que pueden ser fragmentadas para producir a bajos costos, pero otras que no. Dadas estas restricciones, la ventaja de los gobiernos locales está dada por su cercanía a las comunidades, permitiendo una relación directa entre el usuario y el proveedor, que hace posible el mayor control sobre la calidad del servicio y la mejor administración de impuestos y tarifas. En el nivel local, en general, deben ubicarse los servicios que se prestan individualmente.

Las administraciones departamentales presentan ventajas en la prestación de servicios no circunscritos al ámbito municipal, cuando las economías de aglomeración indican una escala de operación mayor a la que sería posible en el municipio. El nivel nacional presenta ventajas en la prestación de servicios cuya gran escala obliga la existencia de un agente único en el nivel central.

Es necesario tener en cuenta además que el proceso de ajuste institucional del Estado, debe dirigirse hacia una reducción de su intervención en las actividades que puedan ser desempeñadas con mayor eficiencia por el sector privado. En este contexto, las administraciones locales serán consideradas responsables de la provisión, y no necesariamente de la producción, de los servicios descentralizados. En muchos casos, más que una prestación directa de los servicios públicos, los recursos deben orientarse a dar acceso a otras alternativas que permitan a la comunidad recibirlos con más eficiencia. Estas orientaciones, son plenamente compatibles con lo dispuesto por la nueva Constitución.

²⁰ Artículos 286, 306, 307 y 321.

De acuerdo con estos criterios de funcionalidad, las secciones siguientes presentan la asignación deseable de funciones para los principales sectores a descentralizarse²¹.

A. Sectores sociales

La característica de los servicios sociales básicos, es que no exigen grandes escalas de operación, y su prestación se realiza individualmente. Por ello, su cercanía al usuario es ventajosa para el control sobre la cobertura y calidad del servicio.

a. Sector educación

El Gobierno Nacional será el responsable de la formulación de las políticas generales y del diseño de las directrices en los campos técnico y pedagógico. Establecerá las estrategias de capacitación de docentes, asesorará y evaluará a las entidades territoriales para la prestación eficiente del servicio educativo; financiará y administrará la Universidad Nacional (incluidas las sedes regionales); y formulará la política cultural y de educación física, recreación y deportes.

El nivel central concurrirá en la ampliación de la cobertura de los servicios de educación primaria y secundaria, mediante transferencias de recursos y de incentivos a los gobiernos territoriales para que orienten sus propias rentas a fortalecer el sector. Para el control de calidad, la nación coordinará la realización de exámenes de evaluación que permitan establecer comparaciones de la calidad del servicio en todo el territorio.

El nivel departamental tendrá como funciones la capacitación de los docentes y, en la medida de sus capacidades, asumirá gradualmente la administración de las universidades regionales²², la asesoría y evaluación de la labor de los municipios y la participación en inversiones locales y/o en la administración de los servicios, previo acuerdo con la entidad responsable.

Los municipios, a medida que adquieran capacidad institucional y financiera, y mediante un proceso orientado por el nivel departamental, administrarán y prestarán del servicio de educación preescolar, básica primaria y secundaria y educación técnica y tecnológica (INEM e Institutos Técnicos y Tecnológicos).

Los gobiernos locales construirán, dotarán y mantendrán los planteles educativos e instalaciones escolares; administrarán el servicio, contratarán los maestros, fijarán la escala salarial y determinarán la promoción e ingreso de los nuevos docentes. Con este objetivo, el Estatuto Docente se ajustará al esquema de la descentralización. Se creará un fondo prestacional de carácter nacional en el cual coticen maestros y municipios, para garantizar el pago de prestaciones.

²¹ Para una mayor ampliación de las políticas y estrategias en cada uno de los sectores, véase el Capítulo III.

²² Las universidades en la región que pasarían a ser administradas por los departamentos serían la del Cauca, Pedagógica Nacional, de Caldas, Pedagógica y Tecnológica de Tunja, de Córdoba, Tecnológica del Chocó, Tecnológica de los Llanos, Tecnológica de Pereira, Popular del Cesar, Sur colombiana de Neiva, de Florencia, de la Amazonia y Unidad Universitaria del sur de Bogotá.

Las entidades educativas de primaria y secundaria, en la medida de lo posible, asumirán con creciente autonomía su administración y financiación.

Asimismo, será tarea del municipio, la promoción de la cultura y el deporte, para lo cual se descentralizarán parte de las funciones de COLCULTURA y Coldeportes y se reestructurarán estas entidades.

b. Sector salud

El **nivel nacional** diseñará las políticas generales de desarrollo del sector y apoyará la financiación de los programas mediante la asignación de recursos y el estímulo a la asignación de rentas propias de los entes territoriales. La nación regulará, asesorará y evaluará a los departamentos y municipios en su gestión y promoverá programas de investigación y prevención. Excepcionalmente, ejecutará algunos programas de carácter nacional que por su especialización así lo requieren, tales como las campañas de salud (v.g. erradicación de la malaria, cólera), el manejo de hospitales especializados (v.g. cancerología), el Plan para la racionalización y fortalecimiento de los servicios de urgencia o la investigación y desarrollo tecnológico. Además, manejará los fondos de bienestar familiar, que se distribuirán para que los municipios los ejecuten en forma autónoma.

Los **gobiernos departamentales** serán los responsables de los hospitales regionales, universitarios y especializados (salvo en los casos en que sean municipales). Este servicio se financiará combinando transferencias de la nación y recursos locales. Asimismo, establecerán las normas y vigilarán el funcionamiento de estas entidades. Los hospitales de cualquier nivel se constituirán en instituciones públicas descentralizadas del orden departamental o municipal con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa. Su financiación se hará a través de los Fondos Seccionales y Locales.

El departamento participará en la ejecución de los programas de salud, con los recursos de cofinanciación, transferencias y sus rentas propias. Tendrá funciones en la formulación y ejecución de programas de prevención y campañas de salud. Apoyará técnica y financieramente a los municipios en la prestación del servicio, pudiendo administrarlos o coadministrarlos con éste cuando la administración local lo considere conveniente.

Los **gobiernos municipales** serán los responsables del servicio hospitalario local, puestos y centros de salud; adelantarán los programas de inversión relacionados con este nivel de atención y vigilarán y regularán su funcionamiento. Los centros y puestos de salud asumirán, cuando ello sea posible, una autonomía similar a la propuesta para los hospitales; mientras tanto, permanecerán adscritos a las direcciones locales.

El municipio ejecutará el Plan Nacional de Atención Primaria, para lo cual, a través de la Dirección Local de Salud, deberá definir la composición y cobertura de los equipos extramurales de salud familiar y comunitaria y las unidades comunitarias de salud y ambiente.

Asimismo, será el principal ejecutor de los programas de Nutrición y Bienestar Familiar (Madres gestantes y lactantes y niños menores de 2 años, y Hogares de Bienestar).

e. Vivienda

Al **nivel nacional**, a través del INURBE, le corresponde la definición de políticas nacionales de construcción de vivienda y desarrollo urbano. Utilizará los mecanismos de crédito y subsidios para el apoyo de los programas municipales. Se suspenderán los programas de construcción y financiación directa.

Los **gobiernos seccionales** podrán concurrir con los municipios en la financiación de proyectos.

El **nivel local** definirá la reglamentación del desarrollo urbano, elaborará y financiará los planes de vivienda de interés social y realizará y adoptará los planes de ordenamiento del municipio; asimismo, establecerá las normas y pautas para las empresas de la construcción.

d. Agua potable y saneamiento básico

El **nivel nacional** se encargará de diseñar las políticas generales, asesorar y evaluar a los municipios y departamentos y realizar la normatización del sector. Como apoyo a las entidades territoriales, el Gobierno Nacional, en coordinación con las correspondientes instancias de planeación municipal y departamental, definirá estrategias financieras e institucionales para cumplir con las metas de cobertura y calidad. La Financiera de Desarrollo Territorial se estableció como uno de los principales instrumentos para promover la construcción, ampliación y reposición de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico.

En reemplazo de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, erróneamente adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, se creará un ente especializado adscrito al DNP (dada su experiencia con el AT/PAS) con las funciones de planificación sectorial, asistencia regional en la administración de sistemas y planeación y coordinación del desarrollo tecnológico del sector.

Los departamentos prestarán asesoría técnica a los municipios podrán concurrir con ellos en la financiación de proyectos de inversión y/o en la administración del servicio.

Los **municipios** planificarán, programarán, financiarán y ejecutarán proyectos de acueductos y alcantarillados, operarán, mantendrán y administrarán los sistemas. Individualmente, asociados en provincias o en convenios con el departamento, crearán empresas especializadas autónomas o contratarán con el sector privado la construcción de estas obras y la administración del servicio. Asimismo, darán las pautas para la participación de la comunidad en la veeduría y evaluación de la prestación de los servicios. Garantizarán la provisión de otros servicios como el aseo urbano, mataderos y plazas de mercado, fijarán las tarifas correspondientes y regularán la participación del sector privado en su prestación, de acuerdo con el marco legal general.

B. Infraestructura física

a. Vías

La **nación** realizará la planeación, programación, construcción y mantenimiento de las vías nacionales, supervisará las actividades del sector

transporte y definirá las normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las vías no nacionales. Asesorará, evaluará y apoyará financieramente a los departamentos y municipios a través de la transferencia de recursos, incentivando a la vez la inversión de rentas propias de los gobiernos regionales. En consecuencia, se reestructurará el Ministerio de Obras Públicas y Transporte: Se eliminarán los Distritos de Obras (que ahora serán Fondos Viales Departamentales) y el INTRA (la función de regulación que dará en el Ministerio); se suprimirá el Fondo Nacional de Caminos Vecinales como entidad ejecutora de proyectos; y se separarán del Ministerio las Direcciones de Inmuebles Nacionales y de Agua Potable y Saneamiento Básico. El Ministerio se especializará en la formulación y seguimiento de la política de transporte.

El **departamento** se responsabilizará de la programación, ejecución y mantenimiento de las vías regionales (carreteras secundarias y los caminos vecinales y de penetración). Para esto podrá asociarse con otros entes seccionales o establecer convenios con los municipios. Con el fin de apoyar la financiación de estas obras, la nación transferirá recursos para la creación de fondos viales departamentales.

Los **municipios** cofinanciarán con los departamentos la ejecución y mantenimiento de carreteras subregionales. Para la ejecución de otras carreteras municipales e intermunicipales contarán con transferencias y recursos propios.

b. Adecuación de tierras

Le corresponde al **nivel nacional** orientar, promover y desarrollar, conjuntamente con el sector privado, la inversión en adecuación de tierras. El Ministerio de Agricultura dictará y hará el seguimiento de las políticas generales de adecuación de tierras y fijará las tarifas que deben aplicarse en cuanto a riego y drenaje. Tendrá como apoyo un Comité Asesor con participación de los Ministerios relacionados, las Corporaciones Autónomas Regionales, los gremios y los usuarios. Para grandes proyectos (superiores a 5,000 hectáreas), a través del HIMAT promoverá, ejecutará y financiará las inversiones (estudios, ejecución de obras, organización de usuarios, capacitación y asistencia técnica), cuyo instrumento financiero será la creación de un Fondo Nacional. Se creará una Comisión del Fondo Nacional para la Adecuación de Tierras con el objeto de supervisar el manejo de los recursos para realizar las inversiones.

En el **nivel regional**, el Estado, mediante la acción de las Corporaciones Regionales, apoyará la pequeña y mediana irrigación (menos de 5,000 hectáreas) realizando los estudios requeridos que serán puestos a disposición de los beneficiarios. En este nivel se creará un Fondo Regional similar al Nacional, y operarán las correspondientes Comisiones Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán la responsabilidad de vigilar los diseños y construcciones de los proyectos de riego del sector privado, para garantizar que las especificaciones técnicas garanticen el mejor aprovechamiento y utilización del agua y el suelo.

La **comunidad** participará en el desarrollo de los proyectos mediante la constitución de Comités Técnicos, conforma dos por profesionales especializados seleccionados y contratados por la comunidad.

C. Ciencia y Tecnología²³

El **nivel nacional**, a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que será su principal asesor, tendrá como funciones principales: la formulación de políticas, estrategias, planes de mediano y largo plazo y programas de Ciencia y Tecnología, y su incorporación a los planes de desarrollo nacional y sectorial; seguimiento y evaluación de las políticas; y orientación de la asignación de recursos para proyectos nacionales y regionales.

Para los programas nacionales diseñados en torno a esta política, funcionará un Consejo de Programa Nacional, para definir las correspondientes políticas de investigación, fomento, comunicación, capacitación, regionalización, promoción y financiación, de acuerdo con las directrices del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El nivel regional y departamental, a través de las Comisiones Regionales —creadas por el Consejo Nacional y con representantes de los CORPES, los departamentos, universidades, sector privado, entre otros—, tendrá como función la elaboración del plan regional, la preparación de programas regionales y su seguimiento y evaluación, la consecución de recursos y su orientación en programas y proyectos regionales.

Una de las principales funciones de los niveles departamental y municipal será la identificación y formulación de programas y proyectos de Ciencia y Tecnología, acordes con las directrices nacionales y regionales.

D. Medio ambiente

En el **nivel nacional**, a través del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, se concentrarán las funciones de formulación de la política ambiental y manejo de parques nacionales, el ordenamiento de las funciones de la gestión ambiental y la orientación de todos los organismos del Estado y la empresa privada con respecto a la política ambiental. En este nivel funcionará el Consejo Nacional del Ambiente y los Recursos Naturales, para la coordinación y orientación de las decisiones en los diferentes sectores y la preparación de las normas, códigos y reglamentación.

La política ambiental será ejecutada a nivel regional por Corporaciones Regionales, que tendrán un cubrimiento del 100% del país y serán entes verdaderamente autónomos administrativa y financieramente (el INDERENA será liquidado, y su jurisdicción se transferirá a las Corporaciones Autónomas Regionales). Las Corporaciones, conjuntamente con el nivel nacional, prestarán la asistencia técnica requerida por los municipios para la gestión ambiental.

El **nivel local**, apoyado en la comunidad, será el encargado realizar la gestión ambiental a través de la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento físico-espacial, incluyendo los aspectos de saneamiento básico, conservación y preservación del medio ambiente, educación y adecuación del espacio público. Igualmente, será el responsable del control ambiental de las

²³ Ver Capítulo III, sección C.

industriales. También participará en la formulación y desarrollo de los planes de manejo de los parques.

E. Provisión de energía

El **Gobierno Central** tendrá las funciones de diseño de políticas y directrices de desarrollo del sector, definición de normas técnicas para generación, transmisión, distribución y fijación de tarifas del servicio interconectado. Son responsabilidad de la nación las redes de interconexión para la transmisión a nivel nacional. En la generación de energía eléctrica, se incrementará el nivel de competitividad con el fin de hacer más rentable y eficiente esta actividad, buscando la descentralización y desestatización del sector. La Nación deberá regular, asesorar, evaluar y controlar a las entidades territoriales o los agentes privados que adelanten proyectos de inversión. La nación se responsabilizará, directamente o contratando con el sector privado, de las redes de transmisión de la energía no eléctrica (vg. gasoductos troncales), para que entidades locales, públicas o privadas, lo distribuyan a los usuarios finales. En este caso, la nación fijará las tarifas de conducción.

El departamento se responsabilizará de la distribución de energía eléctrica a nivel seccional y de la interconexión para transmisión a nivel regional. Se constituirán entidades regionales a partir de la reestructuración del ICEL y otras entidades del sector. Podrá cofinanciar y/o administrar con los municipios proyectos de distribución local del servicio de energía eléctrica²⁴. También proveerá de energía²⁵ a las zonas no interconectadas a través de microcentrales, plantas diesel, biodigestores, etc. En desarrollo de estas funciones, el departamento podrá asociarse con otros departamentos, hacer convenios con los municipios o contratar la prestación de estos servicios con agentes del sector privado.

El **municipio** garantizará la distribución de la energía a nivel local; la dotación de la infraestructura requerida para ello (extensión de redes) y la administración del servicio. Los municipios mayores (en los cuales la demanda lo justifique) podrán generar, transmitir y distribuir energía eléctrica. En el cumplimiento de sus responsabilidades, el municipio está en posibilidad de asociarse con otros entes territoriales, establecer convenios con el departamento o permitir el acceso del sector privado.

F. Telefonía

La **nación** formulará políticas globales del sector, definirá las normas técnicas para garantizar la compatibilidad de la prestación del servicio en todo el país, y reglamentará el servicio de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional. Además establecerá el marco general para el acceso del sector privado a la prestación del servicio.

El nivel nacional definirá la ubicación de los centros de conmutación a los cuales podrán conectarse los municipios para la distribución telefónica local e intermunicipal, y para coordinar la prestación del servicio de larga distancia nacional e internacional. Para el montaje y operación de los centros de conmutación, es necesario tener en cuenta que su escala óptima de producción

²⁴ Interconexión de más de 230 kilovoltios.

²⁵ Inferior a 230 kilovoltios.

requiere un cubrimiento regional que difícilmente coincide con los límites político-administrativos de los departamentos. Por esta razón, es necesario que la nación los regule y su ejecución se realice a través de asociaciones entre departamentos y municipios o mediante contratación con el sector privado.

El municipio, para garantizar la prestación del servicio de telecomunicaciones en su territorio, podrá conectarse al centro de conmutación que mejores alternativas le ofrezca. Para la prestación del servicio local y el recaudo de tarifas, constituirá empresas. TELECOM devolverá a las regiones la propiedad de las telefonías locales. Dependiendo de su tamaño, los municipios podrán asociarse con otros para realizar las funciones a su cargo.

III. ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y AJUSTE INSTITUCIONAL

Con el fin de alcanzar el modelo expuesto en los apartados anteriores, es necesario: redistribuir los ingresos del Estado entre los niveles administrativos, garantizar las transformaciones institucionales y lograr la adecuación política que respalde el proceso. En consecuencia se proponen a continuación estrategias para orientar la acción en estos tres campos (fiscal, institucional y político).

1. Descentralización fiscal

En la búsqueda de la mayor autonomía en los entes locales y departamentales, la descentralización fiscal representa un aspecto central. Las administraciones territoriales tendrán posibilidades de adaptarse al nuevo modelo solo si cuentan con recursos propios; por esto, el eje de la política de descentralización fiscal es el fortalecimiento de los recursos generados en las instancias locales y seccionales. Además, el proceso será apoyado por las transferencias determinadas en la Constitución y por los mecanismos de cofinanciación y crédito del Gobierno Nacional.

En general, la descentralización fiscal se dirige a garantizar la financiación de las funciones que le corresponden a cada nivel. Para el efecto: se fortalecerá la generación de recursos propios de los entes territoriales; se reglamentará la redistribución de recursos por parte del gobierno central; se consolidará el mecanismo de crédito y se definirá una política de tarifas.

A. Fortalecimiento de los recursos propios de los entes territoriales

La autonomía en la generación de recursos se reforzará mediante la definición de los tributos en el orden local y departamental (tanto existentes como nuevos) que, por sus características, presenten ventajas para su ubicación en esos niveles territoriales (v.g. los impuestos a la propiedad que la constitución define en el orden municipal). La ley establecerá el marco que determine la gama de tributos aplicables a cada uno de los niveles de la administración, así como su base gravable. En consecuencia, cada entidad territorial podrá seleccionar los tributos que aplicará en su jurisdicción, las tarifas que los han de regir y la forma de su administración, bajo ciertos

principios generales que eviten el desorden del sistema tributario nacional y la superposición de impuestos.

En principio, el ordenamiento de tributario debe responder a los siguientes criterios: La nación debe conservar como de su propiedad, los tributos que por su naturaleza deban ser regulados, administrados y recaudados por el nivel central. De esta manera, los Impuestos a las Ventas, a la Renta y al Comercio Exterior son generados por actividades que pueden tener lugar en diversas partes del territorio nacional y, por ello, difícilmente el municipio o aún el departamento, están en capacidad de recaudar. Su descentralización conduciría a elevar costos de administración y su control sobre la evasión o la doble tributación es casi imposible.

Los impuestos²⁶ al consumo final, a la propiedad, a la utilización de ciertos bienes y servicios públicos deben ser de carácter **departamental o municipal**, ya que su base gravable tiene muy poca movilidad y es más fácilmente controlable por estos niveles de gobierno, presentando ventajas en cuanto a la eficiencia de su administración. Por otra parte, los ingresos provenientes de estos tributos están claramente identificados con los niveles territoriales donde se generan (v.g. consumo de cigarrillos, cerveza, etc. deben ser departamentales; y la propiedad, vehículos, circulación y tránsito, espectáculos públicos, etc., deben ser municipales).

Complementariamente, con el propósito de que los municipios y departamentos tengan mayor autonomía en la administración, es necesario que los reajustes anuales sean dispuestos por los Concejos y Asambleas (y no por el Congreso); de esta manera, los impuestos (bases gravables y tarifas) podrán actualizarse de acuerdo con las potencialidades que tengan. La ley establecerá el indicador básico y el porcentaje mínimo de crecimiento anual.

La soberanía fiscal es un elemento fundamental para la devolución de responsabilidades a los entes territoriales. Los departamentos y municipios, en la medida de sus capacidades, deben optimizar el esfuerzo y cobertura de sus tributos propios. No debe estimularse un esquema pasivo que cree una dependencia de las transferencias nacionales y desincentive el esfuerzo local, como ha sucedido con algunas de las transferencias actuales. Esa es una forma perversa de centralismo que no debe incentivarse ni propiciarse.

B. La redistribución de ingresos recaudados por el nivel nacional

Una de las responsabilidades nacionales es la redistribución de una parte de los recursos recaudados por el nivel central, entre las regiones. Esto se hace a través de las transferencias y los mecanismos de cofinanciación.

a. Las transferencias

La Constitución definió que las entidades territoriales participarán en los ingresos corrientes de la nación mediante el situado fiscal, orientado a cubrir los servicios de educación y salud, y las transferencias a los municipios para la inversión en áreas sociales prioritarias²⁷.

²⁶ Los impuestos sobre la propiedad, de acuerdo con la Constitución, quedaron de competencia exclusiva del municipio.

²⁷ Artículos 2356 y 357.

Con las transferencias se debe garantizar la prestación de los servicios sociales básicos a la población más necesitada.

Las orientaciones que se definieron para su distribución son las siguientes:

— Se fortalecen las transferencias hacia los servicios sociales básicos para que la asignación de los recursos recaudados por la nación se traduzca en mayores beneficios sociales. Los recursos nacionales, en consecuencia, no deben destinarse a financiar funciones y servicios que no están relacionados con las necesidades más apremiantes.

- Toda transferencia de recursos del nivel nacional al territorial implicará el traslado simultáneo de funciones y responsabilidades. La Constitución determina la conformación de una comisión que suprimirá, fusionará o reestructura las entidades de la rama ejecutiva, para ponerlas en consonancia con la redistribución de competencias y recursos. En consecuencia no se realizarán transferencias sin el respectivo traslado de funciones. Este principio es indispensable para mantener el equilibrio fiscal de la nación.

— Las transferencias deberán inducir el aumento en las coberturas en la prestación de los servicios para garantizar mayor calidad y eficiencia. Con este fin la Constitución definió que se establecerán condiciones a las mismas por la vía legal.

La Constitución Nacional definió tres tipos de transferencias:

El Situado Fiscal

Para la financiación de la prestación de los servicios de educación y salud se realizará la transferencia del situado fiscal a los departamentos, quienes, a su vez podrán transferir los, junto con las responsabilidades correspondientes, a las entidades encargadas de la prestación directa de los servicios, en la medida de sus capacidades. Esto hace posible la supresión de algunos gastos que el gobierno central realiza vía presupuesto.

La distribución del Situado Fiscal se hará en un 85% teniendo en cuenta los usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación en cada departamento y se castigará o premiará el esfuerzo fiscal propio y la eficiencia con que se presten los servicios en la respectiva entidad territorial, teniéndose en cuenta parámetros como costos unitarios, nivel de cobertura, aportes de recursos propios y calidad de los servicios. El restante 15% se distribuirá en partes iguales en los departamentos y los distritos de Santafé de Bogotá, Cartagena y Santa Marta²⁸.

Estas orientaciones son consistentes con los criterios de distribución de funciones planteados en este capítulo.

Transferencias municipales

Para garantizar la prestación de los servicios públicos básicos y apoyar la inversión social en el nivel municipal, que incluye la prestación completa de los servicios de salud y educación, la nación transferirá a las administraciones locales un porcentaje creciente de los ingresos corrientes que pasará del 12% en 1992 al 22% en el 2002.

²⁸ Artículo 356.

Esta transferencia se distribuirá entre los municipios considerando la pobreza y teniendo en cuenta la eficiencia fiscal y administrativa de las localidades. Así, el 60% de la transferencia se asignará de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas en cada municipio y su nivel de pobreza relativa, y el 40% restante responderá a la población total e indicadores de eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso en la calidad de vida de las poblaciones, asignando parte de este porcentaje a los municipios menores de 50.000 habitantes²⁹.

Se estima que estos recursos ascenderán a \$ 720 mil millones en 1994, equivalentes al 1.6% del PIB y el 14.5% de los ingresos corrientes; a partir del 2002, estas proporciones serán del 2.4% y 22%, respectivamente.

Las regalías

Los recursos del subsuelo pertenecen a la nación, y en consecuencia las regalías deben tener un destino distributivo.

Según la Constitución, los departamentos y municipios, en cuyo territorio se adelanten explotaciones, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones. Asimismo, creó el Fondo Nacional de Regalías, compuesto por los recursos que por este concepto recibe la Nación, cuya utilización se orientará a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de inversión de las respectivas entidades territoriales³⁰. Estos recursos servirán a las entidades territoriales para realizar sus aportes de contrapartida para la ejecución de grandes proyectos regionales (v.g. grandes represas).

Sin contar con el producido de la explotación de Cusiana, se estima que para 1994 los recursos de este Fondo serán de \$ 340 mil millones, es decir, el 0.6% del PIB, con lo cual, el total de regalías cedidas a las entidades territoriales será de \$ 700 mil millones (1.3% del PIB).

b. La Política de cofinanciación

La cofinanciación con recursos del Gobierno Central en programas y proyectos específicos locales, es un instrumento que busca incentivar a los departamentos y municipios en la ejecución de obras de especial interés para la nación. En consecuencia, se constituye en un mecanismo de articulación entre los diferentes niveles administrativos, para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social (v.g. subsidio a la vivienda de interés social con recursos nacionales apoyando programas municipales).

La cofinanciación de programas regionales no implica la ejecución de obras por parte del nivel central. La nación establecerá, en contraprestación, condiciones de eficiencia y calidad en la ejecución de las obras apoyadas.

e. El crédito

Para hacer posible la inversión de las administraciones locales en proyectos cuyo costo exceda sus posibilidades de financiación con recursos

²⁹ Artículo 357.

³⁰ Artículo 361.

propios, el mecanismo del crédito debe acompañar el proceso. La financiación de proyectos técnica y financieramente viables, garantizará la eficiencia en el uso de los ingresos corrientes de los entes locales. En consecuencia, se consolidará la Financiera de Desarrollo Territorial —FINDETER— en las áreas de agua potable, carreteras departamentales, vecinales y caminos de penetración, planteles educativos, puestos de salud, redes telefónicas, entre otras. Así mismo, se establecerán otros mecanismos para canalizar la oferta de recursos y promover la calidad de los proyectos financiados. Para lograr un apoyo financiero ágil y oportuno, es necesario apoyar a los usuarios en el diseño de los proyectos y en el trámite de las solicitudes de crédito.

Ante el riesgo de generar un desbalance macroeconómico y una multiplicación de los déficits fiscales regionales ocasionado por el incremento de los gastos de inversión de los gobiernos locales y seccionales, la Constitución estableció que el crédito para las entidades territoriales no puede superar su capacidad de pago, condición que debe ser reglamentada por la ley. Con esto, el crédito, al tiempo de ser un soporte financiero para las entidades territoriales, se convertirá en un instrumento del orden nacional para controlar el déficit fiscal regional y el manejo macroeconómico. Con ello se promoverá estructuras financieras sanas y estables y el incremento de los recursos propios.

Se reglamentará el funcionamiento de entidades financieras territoriales para que éstas no propicien el desequilibrio de las finanzas departamentales o municipales y se ajusten al régimen financiero vigente.

d. Tarifas

Un aspecto fundamental de la prestación de servicios públicos por parte de los distintos niveles del Estado, es el cobro de tarifas. Es evidente que esta tarea debe articularse a la descentralización. No puede mantenerse un esquema centralizado de tarifas cuando las responsabilidades se distribuyen entre los distintos niveles del Estado.

La Constitución determinó que cualquier nivel de la administración pública puede conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas³¹.

La forma natural de descentralizar la regulación de tarifas es asignarla al responsable de la producción, distribución y cobro del servicio: así, si el servicio depende del municipio, la fijación de tarifas debe ser local. Por el contrario, si la Nación construye, distribuye y amplía un servicio público de carácter general, ella debe establecer las tarifas respectivas.

Estas orientaciones tienen algunas aplicaciones inmediatas. Por ejemplo, las redes nacionales de carreteras, de transmisión de energía y de servicios de telecomunicaciones deben ser de carácter nacional. Por lo tanto, el uso de estas redes por los particulares o los entes territoriales, debe dar lugar al pago de peajes, tarifas de distribución o derechos de uso, cuyos montos los debe determinar la Nación, de acuerdo con los costos, especialmente los de ampliación y mantenimiento. Esto no excluye la creación de sistemas

³¹ Artículo 368.

presupuestales especiales para atender con recursos fiscales las deficiencias de la capacidad de pago de las regiones más débiles.

Asimismo, los servicios producidos, mantenidos y prestados por los municipios, tales como el agua, alcantarillado y basura deben tener tarifas determinadas por los mismos municipios. En esas áreas, en principio, no debe existir una regulación de carácter nacional, excepto para evitar abusos y corregir situaciones excepcionales.

Sin embargo, existen algunos casos intermedios en los cuales la descentralización de tarifas requiere consideración especial:

i. Si la nación produce un servicio como la energía eléctrica, el cual es distribuido a empresas locales, y, además, son éstas quienes lo llevan al usuario, mal podrían ellas (o las comunidades) fijar las tarifas eléctricas. Con el objeto de preservar la capacidad de ampliación, mantenimiento y cobertura, la nación debe tener capacidad para fijar ese tipo de tarifas. Esto no obsta para que en el diseño de las tarifas se tenga en cuenta la capacidad de pago de los grupos más pobres de la sociedad.

ii. Algo semejante ocurre con los servicios de larga distancia telefónica, prestados al usuario final a través de redes urbanas de carácter local.

iii. Cuando la nación o los entes nacionales otorguen créditos a los entes territoriales para ampliar servicios o desarrollar proyectos locales, podrá reservarse el derecho de pedir garantías adecuadas y seguridades sobre el manejo de las entidades, entre las cuales está el cobro de tarifas costeables. Si no existen relaciones crediticias, la nación no intervendrá en manera alguna en estos asuntos. Consideraciones semejantes deben tenerse en cuenta cuando la nación respalde con su garantía, operaciones internacionales de crédito de los entes territoriales. Estas preocupaciones son necesarias para preservar el buen manejo de los recursos públicos.

2. El ajuste institucional

La reorganización de funciones determina cambios importantes en los tres niveles de la administración. La garantía del éxito del proceso se centra, en buena parte, en hacer cambios oportunamente y con la eficacia requerida para prestar los servicios en forma adecuada. El análisis de la experiencia de los ochenta y del proceso en otros países, indica que es necesario regular y apoyar este proceso. En consecuencia, se proponen dos estrategias: la gradualidad y el fortalecimiento al desarrollo institucional.

A. Gradualidad del proceso de descentralización

El análisis de los avances de la descentralización en el país ha demostrado que es muy heterogénea la forma como los municipios, de acuerdo con su tamaño y su nivel de desarrollo, han asumido las nuevas responsabilidades. Asimismo, las complejidades de cada sector determinan diferentes ritmos para asumir las funciones, en razón a los requerimientos de infraestructura y de capacidad técnica.

Una racionalización del proceso supone la clasificación de los municipios, de acuerdo con su horizonte financiero y su capacidad de gestión, para realizar una transferencia selectiva y gradual. Se fijarán fechas límites para que todos

los municipios hayan recibido las diferentes funciones y se puedan desmontar totalmente las funciones en el nivel nacional. En el nivel central, las entidades responsables ajustarán sus estructuras administrativas de tal forma que, en cada momento, su personal y dimensión operativa respondan exclusivamente a las funciones que deben conservar.

B. Apoyo al proceso de cambio institucional

La débil capacidad técnica y de planeación de los entes territoriales y la falta de estrategias nacionales de apoyo a los municipios y departamentos, ha limitado la efectividad del proceso. En respuesta a esta situación, el gobierno adelantará dos programas en el nivel territorial: el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios y el Plan Nacional de Rehabilitación. Asimismo se llevará a cabo un programa de desarrollo gerencial público.

Para promover el desarrollo de estos proyectos, se establecerá como condición de todos los traslados de recursos del Estado central a las administraciones locales y departamentales (transferencias, cofinanciación y crédito), el mejoramiento institucional.

a) Sistema de apoyo al desarrollo institucional de los municipios.

Con el fin de fortalecer la capacidad del país para responder a las necesidades de asistencia técnica de los municipios, se puso en marcha el sistema de apoyo al desarrollo institucional municipal³², mediante el cual se establecieron los mecanismos de coordinación entre las distintas instancias, que permiten un adecuado encuentro entre las ofertas y demandas de apoyo, promoviendo la creación de un mercado de estos servicios en las regiones.

Para la cualificación de estas demandas y ofertas, se adelantará el Programa Básico de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal (PDI) el cual pretende, en cuatro años, propiciar un nuevo enfoque del desarrollo institucional local, crear los medios para identificar las necesidades de apoyo de los municipios en esta área y desarrollar actividades de capacitación, asistencia, información y divulgación que permitan adecuar la oferta de servicios de apoyo a las demandas municipales³³. Los recursos para la ejecución de este plan se han negociado con el Banco Mundial, como parte del crédito para el Desarrollo territorial. Al final de la presente administración se pretende, con este programa, haber apoyado en sus necesidades a los municipios menores de 100.000 habitantes y haber iniciado programas de ajuste que les permitan adecuarse al papel protagónico que han adquirido dentro del Estado Nacional³⁴.

b) Plan Nacional de Rehabilitación.

El PNR dará un nuevo énfasis al apoyo institucional de los municipios, transfiriendo a las administraciones locales mecanismos de trabajo comunitario que ha desarrollado, habilitándolas para asumir directamente la gestión que garantice una mayor y mejor presencia del Estado a nivel local³⁵.

³² Decreto 1452 de 1991.

³³ Documento CONPES: DNP-2539-UDT-DPRE, junio 27 de 1991.

³⁴ Documento CONPES: DNP-2521-UDT-UDU, marzo 19, 1991.

³⁵ Documento CONPES: DNP-2523-UDT-SIP, marzo 21 de 1991.

Para esto, las estrategias del Plan se dirigen a: ampliar la participación en los Consejos Municipales de Rehabilitación, incluyendo, entre otros, a todos los miembros del Concejo Municipal; fortalecer y garantizar una acción permanente y efectiva de las entidades nacionales en las zonas PNR, haciendo especial énfasis en el desarrollo institucional de los municipios, dotándolos de capacidad auto gestora, y de los departamentos, para que estos últimos se fortalezcan como coordinadores de la inversión nacional en su región y asesores de los municipios.

Igualmente, los municipios PNR fueron categorizados para que la intervención directa del Plan en cada uno de ellos sea temporal. Por lo tanto, los municipios con el apoyo del plan, deben fortalecer su capacidad de gestión para garantizar la continuidad del proceso de integración al desarrollo iniciado con el Plan.

La SIP se descentralizará con el fin de transferir de manera gradual a los gobiernos seccionales y territoriales las responsabilidades de la administración del Plan en su área de jurisdicción. Asimismo, la SIP dejará de ejecutar programas directamente para consolidar su papel de coordinador de la inversión, haciendo que a través de su presupuesto las entidades lleguen permanentemente a los municipios con las mayores necesidades.

La cobertura del Plan se amplió en 100 municipios (50 en 1991 y 50 en 1992) y su financiación para el cuatrienio 1991-1994 es de \$100 mil millones anuales de 1991.

c) Programa de desarrollo de la capacidad gerencial pública.

Mediante este programa se apoyará a las entidades públicas de todos los niveles para mejorar su capacidad de gestión.

Se desarrollarán acciones dirigidas a reordenar el marco institucional encargado del mejoramiento de la gerencia pública.

3. Apertura democrática

El éxito de la descentralización y su permanencia en el largo plazo, depende en gran medida de sus logros en el campo político. El centralismo generó la incomunicación entre el Estado y los ciudadanos, facilitando el desarrollo del clientelismo para el manejo de una parte de los recursos del Estado, y los excesos de la tecnocracia para el manejo de la otra parte. En ambos casos, se perdió la real orientación política de los asuntos del Estado.

Para lograr que una verdadera apertura democrática apoye, legitime e impulse el proceso de descentralización fiscal y administrativa, es necesario adelantar acciones tendientes a disminuir, en la medida de lo posible, el clientelismo político y el manejo tecnocrático alejado de la democracia. Para esto, la Constitución Nacional definió mecanismos orientados al logro de estos propósitos.

— Estableció la elección popular de gobernadores³⁶.

³⁶ Artículo 260.

— El voto programático para los gobernadores y los alcaldes³⁷, con lo cual los planes de desarrollo y en general las acciones de gobierno deben reflejarse en las propuestas políticas validadas en las elecciones.

— Introdujo en todos los niveles procesos electorales transparentes, a través de mecanismos como el Tarjetón, y la financiación de las campañas electorales³⁸.

— Se fortalecieron los mecanismos de participación popular a través de plebiscitos, referendos, y consultas populares para la definición de asuntos de interés para el municipio o el departamento³⁹.

Estas orientaciones son indispensables para el éxito de la descentralización y la autonomía regional, de manera tal que las reformas administrativas y fiscales se complementen y sean impulsadas por un sector político representativo de la ciudadanía.

4. Los riesgos del proceso y los mecanismos para enfrentarlos

La experiencia de varios países que han desarrollado procesos de descentralización, indica la existencia de algunos riesgos que si no se enfrentan en forma adecuada, pueden reducir, más que aumentar, la eficiencia del Estado y, en consecuencia, disminuir el bienestar de la comunidad.

Los principales riesgos de un proceso de descentralización mal dirigido son la desarticulación del Estado y el desorden en el manejo macroeconómico.

A. La desarticulación del Estado

La desarticulación puede existir por exceso de autonomía entre las regiones o por deficiencias en la distribución de funciones entre los niveles.

El exceso de autonomía de los diferentes niveles de la administración puede llevar a la atomización del Estado ya la imposibilidad del manejo global de políticas y programas de desarrollo. Ya el país vivió tales experiencias de exceso de autonomía regional con la constitución de 1863, que lo lleva ron a graves dificultades, y generó la reacción centralizante de 1886. Por ello es necesario prever mecanismos de articulación entre los niveles, que garanticen la coordinación de las funciones delegadas.

Para el éxito en el desempeño de las funciones de los distintos niveles son necesarias, al menos, dos condiciones: a) que las obligaciones y deberes correspondan a las posibilidades reales de administración y ejecución de cada nivel; b) que los recursos fiscales propios y los volúmenes de transferencias de la nación sean adecuados al ejercicio de tales funciones.

Fallas en cualquiera de estas condiciones llevan a que el nuevo modelo de distribución de responsabilidades opere mal y que pueda, inclusive, ser peor que el régimen centralizado.

Por ejemplo, cuando no se redefinen las funciones del Gobierno Central y no se le fortalece en áreas como la formulación de políticas y la orientación de la acción del Estado en todo el territorio nacional, éste puede perder la posibilidad de garantizar el desarrollo equilibrado de la nación y el bienestar de

³⁷ Artículo 259.

³⁸ Artículos 109 y 258.

³⁹ Artículos 103 y 105.

los ciudadanos. En consecuencia, cuando se trasladen recursos a los gobiernos departamental y local, es preciso tener en cuenta la situación financiera de la administración central para no erosionar su presupuesto y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. Esto reafirma la necesidad de que las transferencias de recursos se ligen a las de funciones.

Por otra parte, una vez establecida la adecuada distribución de funciones y su financiación, es necesario el diseño de mecanismos de articulación entre niveles.

En primer término, la planeación debe ordenarse teniendo en cuenta que el Plan de Desarrollo Nacional es el marco de los planes de las administraciones locales. Sin embargo, el Plan de la administración central debe orientar y fijar pautas generales y no debe interferir en las funciones que son del ámbito departamental o local. Con la aprobación del Plan Nacional por el Congreso y del departamental por la Asamblea, se garantiza el respeto de los intereses regionales y locales.

En este aspecto, el papel de los Consejos Regionales de Planificación — CORPES— es fundamental. Su carácter de instancia de planeación regional, les permite constituirse en el principal mecanismo para mantener la coherencia entre los objetivos de política nacionales y las estrategias y dinámicas locales y departamentales. Esta instancia será considerada en la formulación del proyecto de Ley Orgánica de la Planeación.

Asimismo, la nación debe tener instrumentos para inducir a los niveles regionales autónomos a que adelanten pro gramas considerados de interés nacional, como por ejemplo ciertas campañas de salud y educación. Para esto, deben utilizarse las transferencias, el crédito y la cofinanciación.

Pese a todos estos mecanismos, es previsible que surjan conflictos de interés; en consecuencia se deben establecer unas reglas de juego para dirimirlos. Con este fin es necesaria la existencia de reglamentaciones legales claras. Ello es particularmente importante para evitar que el gobierno central se convierta en la instancia financiadora de los errores de las decisiones autónomas locales.

Quizá la mejor conclusión que se deriva para el desarrollo legislativo, es la necesidad de contar con gran flexibilidad para ajustar el modelo cuando presente fallas en el diseño de sus funciones y en sus mecanismos de financiación.

B. La descentralización y el manejo macroeconómico

Uno de los principales impactos del proceso de descentralización ha sido el aumento de los gastos de inversión a cargo del nivel local. En el país, esta tendencia se tradujo en una pérdida de capacidad de las entidades locales para financiar la inversión con ahorro corriente, y en un incremento del déficit fiscal; este último ha pasado de representar el 4% de los ingresos corrientes regionales en 1980-1982 al 9% en 1986- 1987 y al 15% en 1989.

En un sistema centralizado el manejo de déficit fiscal se facilita: son pocos los rubros sobre los cuales se deben aplicar los correctivos y los instrumentos pueden aplicarse con mayor eficacia. En cambio, cuando el déficit público es la sumatoria de los desequilibrios de cientos de entes autónomos y

el Estado central es más pequeño, el control macroeconómico se puede dificultar en forma importante.

Por lo anterior, legalmente se deben establecer limitantes a la capacidad de las administraciones locales para financiar sus desequilibrios mediante créditos, emisión de bonos o constitución de entidades financieras con ese propósito, por encima de su capacidad de pago, o cuando las circunstancias así lo ameriten. Dichos límites deben adaptarse en forma flexible, de acuerdo con las prioridades macroeconómicas. Por ejemplo, cuando exista una bonanza externa, y sea necesario reducir el déficit o constituir un superávit, la capacidad de generar desequilibrios en los entes territoriales debe ajustarse en consonancia.

Para regular el déficit, la capacidad de endeudamiento de los niveles territoriales se determinará en función del "ahorro corriente"⁴⁰ y la metodología que se utilice para su cálculo deberá garantizar la sostenibilidad en el pago de la deuda. Con ello, se fomentará el incremento de los ingresos propios, a la vez que el control de los actos de funcionamiento. Esta orientación ha quedado establecida en la nueva Constitución y debe desarrollarse por el Congreso en forma general.

IV. CONCLUSIONES

1. En un modelo general de administración, financiación y prestación de servicios, es necesario considerar la descentralización como un ordenamiento simultáneo de funciones y recursos entre los distintos niveles de la administración. La consideración sesgada hacia cualquiera de ellos genera ineficiencias. El "municipalismo" o el "departamentalismo" sin consideraciones globales pueden ser más funestos que el simple centralismo.

2. La redistribución de funciones sin la consecuente asignación de recursos genera un mal funcionamiento del modelo, crea frustraciones y conduce a la mala administración de servicios la ciudadanía.

3. La asignación de funciones y recursos debe ser flexible. La diferencia en la naturaleza de los sectores relacionados con sus condicionantes tecnológicos, hace que las ventajas comparativas de cada nivel sean diferentes en cada uno de ellos; asimismo, los cambios tecnológicos determinan modificaciones en el tiempo. Por esto, la asignación de funciones debe ser flexible y específica para cada sector.

4. Después de años de centralización, la capacidad de muchas regiones para desempeñar sus funciones no se ha desarrollado. Por tanto, el proceso de descentralización debe adecuarse a las características de los distintos tipos de departamentos y municipios, y debe ser apoyado institucionalmente, en su transición, por el nivel central. Los esfuerzos de los programas concretos en esa área deben tener una gran prioridad.

⁴⁰ Entendido como la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes.

5. La contrapartida lógica de la eliminación de las funciones ejecutoras en el nivel central es la elevación de su capacidad de planeación, orientación y control. Esta es una condición fundamental del proceso.

6. Los instrumentos financieros, así como las transferencias y cofinanciaciones, se convierten en mecanismos importantes para inducir acciones de interés nacional en el ámbito local. Las transferencias deben ligarse a metas físicas, a logros en cobertura y deben premiar el esfuerzo local. No deben convertirse en incentivo a la mala administración.

7. Las reglamentaciones que desarrollen la nueva Constitución en lo que respecta al endeudamiento de las entidades territoriales, deben tener en cuenta, ante todo, su capacidad de pago y los intereses generales en el ámbito macroeconómico.