El sistema de Participaciones: La vuelta a la teoría constitucional inicial

Luis Guillermo Céspedes S.
Vicerrector Académico Colegio Mayor del Cauca.

El eje central del proceso descentralizador en Colombia descansa en los títulos XI y XII de la Constitución Política. El primero reconoció la posibilidad que existieran diversas formas de organización territorial, les confirió autonomía y competencias, la capacidad de darse sus propias autoridades y gestionar su desarrollo. Pero es sin duda el título XII, el eje sobre el cual se reafirma dicho proceso porque allí se establecieron los mecanismos de financiación para que los entes territoriales pudieran cumplir con los fines estatales: el situado fiscal, la participación en los ingresos corrientes de la nación y el fondo de regalías.

En el artículo 356 de este título se crea el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios con las siguientes características:
1.- Se reconocen como entidades beneficiarias pero también prestadoras de los servicios que les competan departamentos, municipios, distritos y entidades territoriales indígenas.
2.- Los recursos se orientarán primordialmente a los servicios de salud y a la educación preescolar, primaria, secundaria y media.
3.- La distribución de los recursos para salud y educación se hará aplicando criterios de población (urbana y rural), eficiencia administrativa y fiscal, equidad y para otros sectores teniendo en cuenta la pobreza relativa en reemplazo de la equidad. O sea que es obligación prioritaria del estado concentrar esfuerzos en la lucha contra la pobreza.
4.- No se podrán descentralizar competencias sin previa asignación de recursos.
5.- Los recursos distintos a los de salud y educación se distribuirán en los sectores que fije la ley.

Es evidente entonces que el sistema general de participaciones tiene una doble connotación: social por un lado porque el sistema se convierte en una estrategia de desarrollo que busca satisfacer, no muy autónomamente, las necesidades de las comunidades que forman parte de cada ente territorial y económica por otro; en razón de la cual busca un fortalecimiento financiero de los entes y un mejoramiento de su capacidad para promover la reactivación económica.

Sin embargo y frente a este sistema de participaciones, el gobierno central se abroga una facultad y es la de presentar una ley que regule la organización y funcionamiento del sistema.

Es frente a esta atribución en donde surgen las dificultades para su funcionamiento. El nivel central acapara el poder para decidir sobre el monto y el destino de los recursos del sistema.

En vigencia de la ley 60 de 1993, los recursos se definieron como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación y un crecimiento considerable año tras año y desde esa norma se establecieron los sectores y los criterios para la distribución de los recursos, con lo cual se originó un choque entre los principios de asignación reglada, eficiencia administrativa y fiscal y autonomía de las autoridades territoriales para orientar el gasto social de conformidad con las necesidades básicas insatisfechas de sus territorios.

Y si bien ciertos excesos en los gastos, altos niveles de endeudamiento, falta de criterios de optimización y distribución; originaron una crisis fiscal territorial, el remedio a la ley 60 con la expedición de la ley 715 de 2001 fue un retroceso en el proceso descentralizador y una pérdida de ingresos para los entes territoriales toda vez que el monto de las transferencias dejó de ser un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación para pasar a ser una cifra determinada a 31 de diciembre de 2001 que aumenta en porcentajes fijos sobre el IPC. Según un informe de la Contraloría

Resumen
El sistema de participaciones es el eje articulador del proceso de descentralización en Colombia. Cualquier reforma que se efectúe a dicho sistema afecta dicho proceso y desconoce la pretensión de la constitución del 91; de mantener una república unitaria pero descentralizada con autonomía administrativa y financiera de sus entidades territoriales. El desarrollo legislativo del sistema debe conservar en esencia lo previsto en la constitución política permitiendo así el desarrollo regional y local y la inversión en los sectores sociales más sensibles de la comunidad.

General de la Nación, los entes territoriales han dejado de recibir entre 2002 y 2005, once billones de pesos que paralelamente no representaron un ahorro para el nivel central sino la posibilidad de contar con una mayor capacidad de endeudamiento reflejada en el mayor porcentaje de servicio a la deuda del gobierno central y recursos para su asignación por intereses políticos para los mismos entes territoriales. Adicionalmente y como la ley 715 fue clara en señalar que de los ingresos propios de los entes territoriales solo podían comprometer para funcionamiento entre un 55 y un ochenta y cinco por ciento dependiendo de la categoría del ente esto ha generado un drástico recorte de personal en todos los departamentos y municipios del país con lo cual se ha agravado el desempleo nacional y se ha disminuído la eficacia de los órganos de control político, fiscal y administrativo, que también fueron involucrados en la ley afectando los niveles de participación y control ciudadano.

Ahora nuevamente el gobierno nacional manifestó, mediante la presentación de un acto legislativo ya aprobado, su propósito de disminuir el monto de las transferencias y el situado fiscal hacia las regiones, propinando así un golpe directo al proceso de descentralización administrativa y territorial en que ha venido empeñado el país.

Los anuncios del alto gobierno de recortar los montos del situado fiscal para los departamentos, afectarán los planes de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad en materia de salud y educación, sectores en los que se realiza la más alta inversión social en estos entes territoriales, generando un profundo impacto en el nivel de vida de las gentes de cada región.

Detener con medidas como estas el proceso de descentralización para darle aliento a una visión centralista del país y contar para ello con el respaldo del Congreso de la República, es una clara demostración de la nostalgia del poder que embarga a muchos miembros del gobierno y a nuestra anquilosada y desgastada clase dirigente política que observa como en la medida que se desarrolla la descentralización, surgen nuevas relaciones de poder, se generan otros liderazgos, se mediatiza su injerencia en la toma de las decisiones locales y se terminan los absurdos peajes que hipotecaban conciencias y recursos ante el deseo del "cacique político" de turno. Igualmente estos propósitos pueden generar más factores de violencia y conflictos por el recorte de unos recursos básicos para elevar la calidad de vida en las regiones. Pero estos anuncios también deben imponer a nuestros mandatarios departamentales y municipales, el deber de cumplir no solo con programas de gobierno y con planes de desarrollo realistas sino de ser más eficientes y eficaces en su gestión y a la ciudadanía toda la obligación de expresarse ante la disminución de unos recursos para las regiones so pena de ver aplazada la posibilidad de su desarrollo social y personal. El debate está abierto y la defensa de la descentralización debe ser una prioridad nacional.

Abstrac

The participation system is the core of the decentralization process in Colombia. Any sort of reform carried out to this system affects it and fails to recognize the objective of the 1991 constitution of keeping a unified republic but a decentralized one with administrative and financial autonomy for its different states. The legislative development of this system must preserve the essence of the political constitution by allowing not only regional and local growth, but also investment in the weakest social areas of the community.