revista espacio crítico
ISSN 1794 - 8193
No. 11, junio - diciembre de 2009
Economía política

Del pacto constitucional al acuerdo neoliberal
Multilateralismo, recentralización y fiscalidad en la era de las reformas en Colombia

José Francisco Puello-Socarrás

Politólogo (Universidad Nacional de Colombia), Magíster en Administración Pública y actualmente estudiante del Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Becario CONICET. Miembro investigador del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales, *Theseus* (Universidad Nacional de Colombia); la Corporación para el Desarrollo de la Investigación Social y la Formación Política, *ConCiencia Política* (Colombia); la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, FISYP (Argentina). Ha sido docente cátedra en la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y actúo como asesor en asuntos políticos y económicos en el Senado de la República de Colombia. Actualmente, se desempeña como asistente de docencia en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: *Política: mito, filosofía y ciencia* (2006) y *Nueva Gramática del Neo-liberalismo* (2009).

Introducción[Ω]

Después de dos décadas de iniciado el proceso de descentralización política en Colombia y, luego, con la profundización de esta tendencia vía la expedición de una nueva Carta Política en 1991 en cual se eleva a rango constitucional sus principales aspectos fiscales y administrativos, el balance en esta materia parece debatirse en una disyuntiva.

Por una parte, se reconocen avances en el sentido de consolidar un mayor protagonismo de los niveles subnacionales (gobernaciones y municipios) en el manejo de los asuntos políticos y socioeconómicos propios de sus jurisdicciones; por la otra, una oleada de intentos reformistas que sugieren, aparte de una interrupción en la tendencia histórica reciente, innegables retrocesos.

Las interpretaciones más autorizadas sobre este tema subrayan el carácter irreconciliable entre la necesidad de profundizar la descentralización como un instrumento para construir Democracia Local (política y administrativa)[1] pero no advierten que, al mismo tiempo y con los detalles propios que ha exhibido este proceso, emergen nuevas exigencias centralizadoras que, específicamente en materia fiscal, están fuertemente vinculadas con varias restricciones impuestas por el contexto de la economía política global, las estructuras del régimen político y el modelo de desarrollo económico colombiano históricamente vigente.

Alrededor de las trayectorias vistas - especialmente desde la década de los noventa - se puede plantear el desdoblamiento de dos proyectos de diferente signo alrededor de este asunto: el primero, de corte "social-demócrata" y, el segundo, de raigambre neoliberal. Ambos compiten por colonizar el significado de la economía política y, desde luego, el

[Ω] Este ensayo se inscribe en el marco de la investigación "Reformas económicas y discursos políticos. La economía política de la política económica en las reformas estructurales en Colombia (2006-2010)", dirigida por el profesor Jairo Estrada Álvarez y auspiciada por la División de Investigación de la Universidad Nacional (Sede Bogotá). Agradezco los comentarios realizados por los miembros del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales, *Theseus* (Universidad Nacional de Colombia) y del profesor Ricardo Gutiérrez (UNSAM – Argentina).

[1] Como plantea "en algunos casos en que hubo una crisis política muy profunda en el país -constitucional, económica, u otra - que podía generar tensiones territoriales entre distintas zonas, se adoptó la decisión inmediata de introducir la descentralización, que implicaba la pronta transferencia de un gran volumen de fondos a los niveles descentralizados -para evitar que el sistema político tradicional frenase el proceso. Los ejemplo s más claros de este tipo de procesos en América Latina fueron los de Colombia y Bolivia (Jordana, 2001).

revista espacio crítica

concepto y la realidad concreta de la descentralización. La materialización institucional producto de esta dialéctica explica gran parte de los resultados vistos.

Aquí se intenta descifrar las etapas del proceso de descentralización en Colombia advirtiendo el rol y la influencia que han desempeñado las organizaciones financieras internacionales, en particular, durante las denominadas *contrarreformas* a la descentralización puntualizando sus aspectos fiscales registrados durante el nuevo milenio. En esta forma, rescataría el significado económico-político de las reconfiguraciones históricas y presentes, hoy por hoy vigentes.

Nuestra tesis sostiene que las decisiones adoptadas en Colombia en materia de Descentralización (fiscal) han estado fuertemente condicionadas, en el largo plazo por la agenda de reformas neoliberales y, en el corto plazo por los ritmos de las sucesivas generaciones reformistas[2]. Sugiere que la evolución característica del proceso de descentralización colombiano responde - además de las coyunturas, siempre críticas, que plantea el conflicto armado – a condiciones íntimamente relacionadas con las dinámicas de la fiscalidad que afectan la distribución de poderes y recursos en diferentes trayectorias institucionales. A lo largo del proceso que aquí exponemos, estos factores resultan ser desencadenantes.

Contrario a lo que suele sostenerse en la literatura reciente, en el caso colombiano el rol de las agencias internacionales ha sido primordial. Tanto en las reformas de primera generación durante los años noventas – una verdad Perogrullo para el conjunto de países en América Latina y el Caribe, ampliamente aceptada – como en las reformas de segunda generación, una vez iniciado el presente siglo. Esta presencia interviniente últimamente ha sido puesta en duda o, por lo menos, se ha pretendido minimizar, sobre todo, en sus impactos.

A diferencia de estas posturas, las iniciativas de reforma en Colombia no emergen preferentemente como cuestiones "enteramente internas" ni tampoco responden exclusivamente a meras "prioridades domésticas"[3]. Sin querer desconocer el papel de estas dimensiones en las definiciones, observamos que en materia de descentralización lo sustancial del tema estuvo sometido a las arenas internacionales.

Las etapas de la descentralización y sus políticas han sido adoptadas - y, sobre todo, adaptadas - según los complejos intercambios que surgen entre las articulaciones económicas y políticas y las instancias globales y locales y, en lo fundamental para el caso

[2] Sin negar el carácter compuesto de la descentralización – política (devolución) y administrativa (desconcentración) -, privilegiamos la dimensión fiscal de la misma (Jordana, 2002).

[3] Según Kaufman y Nelson, las organizaciones internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, a diferencia del periodo anterior y en la denominada *segunda generación* de reformas, no tendrían aparentemente un rol activo en las principales configuraciones reformistas en el sector educativo y en salud en la región (Kaufman y Nelson, 2004, p. 488-489).

revista espacio crítica

colombiano, conducidas bajo una semántica que se estructura alrededor de un paradigma en particular (neoliberal)[4].

Reformas en la 'era de las reformas'

Etapa pre-constitucional (1968-1991)

Existen diversas opiniones sobre el punto de inicio de la descentralización en Colombia. Por lo general, el tiempo *ab origine* del proceso se sitúa genérica e indistintamente sin diferenciar entre las dimensiones o etapas del concepto que a menudo se toma con referencia a una concepción monolítica, sin tener en cuenta la existencia de diversos tipos de descentralización. En nuestro caso, destacaremos la trayectoria histórica de este proceso vista desde sus aspectos fiscales.

El primer impulso hacia la descentralización fiscal se reseña durante la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), con la creación en 1968 de los llamados *Fondos Regionales* para Salud y Educación, especialmente, cuando por la época se transfirieron hacia los municipios recursos correspondientes al 10% del impuesto a las ventas (Cadena, 2002, p. 2). La reforma constitucional del mismo año concibió igualmente varias innovaciones institucionales que abrieron espacios de este tipo, más allá del componente fiscal.

En la década de los ochentas, tras un proceso de airados reclamos por parte de las provincias y en medio del recrudecimiento del conflicto armado interno, la cesión de estos recursos aumentó al 50% bajo el argumento de consolidar la "autonomía de las regiones" (Revéiz 1989, 32-148). Esta respuesta estatal si bien podría ser interpretada como un avance en la descentralización fiscal derivada del aumento de los flujos dirigidos al gasto social no puede soslayar las necesidades crecientes del Estado colombiano de la época por recuperar el control territorial y la legitimidad política los cuales poco a poco se desvanecían sobre todo a nivel regional, fruto de la mayor influencia obtenida por la insurgencia en diferentes espacios sociales.

Estos intentos de descentralización se caracterizaron por estar auspiciados bajo criterios de delegación y, antes que desarrollar una transferencia efectiva, en realidad intentaron una simple redistribución de los flujos de recursos hacia niveles subnacionales pero como parte de las necesidades estratégicas del centro sin desarrollar ningún tipo de autonomía política

[4] Nos referimos a "paradigma" en el sentido de Hall (1993) y Puello-Socarrás (2007, p. 86-88). Sobre el paradigma neoliberal (Puello-Socarrás, 2009).

revista espacio crítica

ni tampoco administrativa. Así, pues, los municipios y departamentos aparecían como meros "agentes" del nivel nacional.

El 'impulsivo' rol de los organismos internacionales

El contexto en cual se desarrolla el gobierno de Lleras Restrepo (1.966-1.970) y, en particular la Reforma Constitucional de 1968 - la reordenación de las competencias y poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo que contemplaba arreglos políticos para una transición exitosa desde el final del Frente Nacional - resulta trascendental en la medida en que a lo largo de este período se animaron profundas reformas. Entre las más llamativas, una en materia económica so pretexto de sincronizar la economía colombiana con los cambios mundiales sobrevinientes.

El fortalecimiento de la conducción del Estado y en la planeación de las políticas públicas bajo una "nueva racionalidad" fue definitivamente clave. La modernización estatal planteó un nuevo estilo de gestión de la cosa pública que superaba las - ahora consideradas - viejas prácticas administrativas e influía en los aún tímidos y quizás ambiguos diseños descentralizados.

Este marco de reestructuraciones implicaba sumas considerables de recursos que fueron obtenidas en la forma de créditos (deuda pública externa) provenientes principalmente de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) - hoy desaparecida - y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Era lógico entonces que la ayuda externa otorgada al país se potenciara en esos años duplicando los niveles de la deuda externa pública en poco tiempo (crecimientos del orden del 8% anual) números que a mediados de la década ya registraban niveles próximos al 42% del Producto Interno Bruto del país.

También al inicio de la década de los ochentas – veíamos - la prioridad otorgada al gasto social obligaba al Gobierno colombiano a financiar sus estrategias nacionales y regionales a través del déficit fiscal, el cual - como en el pasado - fue cubierto casi exclusivamente con endeudamiento público externo con la diferencia que en ese momento los compromisos habían sido contratados con la banca privada internacional. En todo caso, ambas situaciones profundizaron la tendencia exponencial de la deuda externa colombiana.

En el escenario en que se desarrollan estas reformas - incluida, por supuesto, las tentativas de descentralización fiscal - advierten sobre dos hechos sustanciales: primero, la sólida convergencia entre los estilos de las agencias internacionales - quienes estuvieron encabezando el proceso técnica y, sobre todo, financieramente - y los gobiernos del Frente Nacional; y, en segundo lugar, la gran dependencia construida frente a la banca privada internacional y la asistencia técnica proveniente de los organismos asociados.

revista espacio crítica

Una y otra situación terminan apuntalando una alianza tecnocrática caracterizada por poderosos vínculos trasnacionales que se "responsabilizan" del repertorio de las políticas y de los programas públicos en el país.

Poco tiempo después y ahora en medio de la crisis de la deuda en la década de los ochentas, Colombia mantuvo una relación relativamente privilegiada con las principales entidades crediticias multilaterales (el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes aceleraron desembolsos de recursos de crédito ya contratados) logrando obtener nuevos recursos de financiamiento del Fondo Monetario Internacional y la banca comercial privada que le permitieron acceder a un flujo permanente de recursos.

A pesar que el país escapaba al patrón de desconfianza prevaleciente en la región, gracias - entre otras cosas - al "buen estado" del sector externo, no tuvo un trato preferencial por parte de estos organismos.

Antes bien, las prescripciones en políticas dictadas por el FMI y el Banco Mundial se implementaron "normalmente" aunque el país no estuviera bajo el control formal de esos organismos[5]. De hecho, la banca condicionó la concesión de nuevos créditos a la adopción de un programa de ajuste vigilado por el Fondo Monetario Internacional.

Hacia finales de la década de los ochenta se hace evidente que una condición necesaria de la economía política colombiana para posibilitar niveles de legitimación y gobernabilidad aceptables - hacia adentro y hacia afuera – suponía la preservación de la confianza externa. Y, como es lógico, ésta sólo se garantizaría honrando los compromisos sobre la deuda y, subsidiariamente, llamando a la "prudencia y moderación" en materia fiscal (Reveís, 1989), una fórmula política en las políticas que permanece actualmente. De hecho, las conocidas prescripciones sobre políticas animadas desde estos organismos internacionales convergen como los presupuestos político-económicos de las dinámicas internas.

Al confluir natural y "virtuosamente" necesidades domésticas y preferencias externas se reforzaba un circuito de poderes que influirá notablemente sobre las trayectorias futuras del proceso de descentralización y al mismo tiempo comprometerán el sendero de dependencia en sus posteriores evoluciones.

Etapa constitucional (1991-1999)

A partir de la promulgación del nuevo orden constitucional en 1991, la idea según la cual una Nueva Constitución Nacional significaría una ruptura histórica frente al componente

[5] En el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) con el *Programa de ajuste macroeconómico 1984-1985*, la orientación económica "coincidía en lo esencial con las estrategias del FMI" sin que el país estuviera comprometido con un Acuerdo formal con el Fondo (Estrada Álvarez, 2004, p. 69). En realidad, como se complementó en un Foro Internacional, la decisión fue optar por una "fórmula intermedia" a comienzos de 1986 bajo "un esquema de monitoria con el FMI y de seguimiento por parte del Banco Mundial al programa de inversiones públicas. Con ello se obtendría la garantía requerida por la banca comercial para efectuar el desembolso de recursos frescos" (Banco de la República, 1989).

revista espacio crítica

centralizador que por más de un siglo había perdurado casi intacto con la Carta Magna anterior (expedida en 1886), toma un impulso inusitado[6].

El acento férreo e inconveniente que mayoritariamente se le venía imputando al viejo arreglo institucional y que en el nacimiento republicano de la Nación recreó el lema decimonónico: "centralización política y descentralización administrativa" (Núñez) desde luego con prevalencia de la primera –, aparecía en el discurso político reinante como una fórmula obsoleta y anticuada para la construcción de un orden de distinto cuño y ajustado para una nueva época (capitalismo tardío).

El imaginario colectivo y el mismo espíritu constituyente proyectaba con la naciente Constitución de 1991 una suerte de tránsito hacia una fase, tan nueva como definitiva, de la *democratización* de la democracia colombiana y con ella, las bases para la superación decisiva de uno de los factores que – según las voces más generalizadas - impedían el Desarrollo nacional: el conflicto armado. Y aunque la crisis estaba constituida por diversas y complejas problemáticas, todas ellas de diferentes órdenes y dimensiones, la situación de violencia en que se debatía la nación terminó siendo el argumento por antonomasia.

Con la descentralización (en genérico) como principal instrumento, se superarían no sólo los problemas estructurales de la exclusión política sino también la desigualdad económica y social, fomentando al mismo tiempo una democracia en profundidad, integral y vigorosa.

La introducción de este nuevo marco sugería entonces un "viraje" con relación a nuevos fines, criterios y medios de intervención del Estado que tenían entre otros presupuestos fundamentales la idea de la descentralización, uno de los referentes fundamentales de la consolidación democrática. Sinteticemos algunos de ellos:

1. *La esencia participativa*. Una de las finalidades de la nueva concepción estatal ha puesto un énfasis central en la *participación*. Aunque sea "en teoría", se ha pretendido acaparar *prácticamente* todos los ámbitos de la "vida económica, política, administrativa y cultural" (Constitución Política de Colombia, artículos 1° y 2°), haciendo del *derecho de participación* no solamente una cuestión "electoral-representativa" sino que su campo de dominio se extendía hacia las propias decisiones administrativas (Constitución Política de Colombia, artículo 40). Se reconocía el papel de la concertación, el control y la vigilancia de la gestión pública y de sus resultados a través de formas y organizaciones antes no previstas (v. gr. ONG's, diversos tipos de asociaciones profesionales, cívicas, etc.). Otro aspecto que vale la pena destacar es la garantía de injerencia en los instrumentos de dirección e intervención del Estado de la mano de los *Planes de Desarrollo* tanto a nivel nacional como subnacional.

[6] Opiniones próximas a organismos como el FMI y el Banco Mundial interpretan que desde la Constitución de 1991 y más aún con las reformas fiscales de principios del siglo XXI, el proceso de descentralización se ha "fortalecido" frente al período precedente de tendencia "centralizadora" (Gómez *et alt.*, 2009, p. 1-3).

revista espacio crítica

2. *Eficacia, gestión y celeridad*. La función administrativa del Estado se ajustaría a los criterios de *eficacia, economía* y *celeridad* que "corresponden al nuevo credo de la organización estatal en los tiempos que corren" (Moncayo 2004, p. 204). Igual rasero se introduce en relación con la eficiencia fiscal y administrativa en la distribución del gasto público social y para las transferencias de la Nación a las entidades territoriales (Constitución Política de Colombia, artículos 48, 49, 209, 350, 356, 357 y 365).

3. *Poderes públicos*: Mientras que mediante *leyes orgánicas*, esencialmente en materia presupuestal, la "autonomía" del Legislativo – el órgano por excelencia de la representación política – se hizo rígida, la del Ejecutivo se flexibilizó. Las competencias presidenciales en relación con la discrecionalidad de "crear, fusionar o suprimir" las demandas de la Administración central (Ministerios, departamentos administrativos, etc.); la asignación de funciones especiales y lo relativo a las "dotaciones y emolumentos". Los cambios estaban previstos con el fin de facilitar soluciones de manera rápida y directa de las problemáticas concretas de la comunidad (Moncayo, 2004, p. 207).

4. *Control comunitario y ciudadano de la gestión pública*. El Constituyente consagró la estricta vigilancia de la gestión pública y de sus resultados, en diferentes niveles y escenarios, entendida como una expresión de la participación ciudadana y de la función electoral "ampliada y modernizada" (revocatoria del mandato, circunscripciones especiales nacionales, medidas anti-clientelistas, etcétera) (Constitución Política de Colombia, artículo 270).

5. *Finanzas públicas*. Escrutinio comunitario de gastos e ingresos públicos y en las relaciones fiscales intergubernamentales. El principio rector: "la íntima relación de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, mediante las transferencias nacionales a éstas últimas" (Moncayo 2004, 209). Entre otras cosas, existiría la posibilidad de *arreglos inter-institucionales* para atender responsabilidades asignadas.

En términos de la descentralización fiscal, el proceso constituyente que dio fruto a la Constitución de 1991 intentó establecer un *Pacto Político* que tendría en el arreglo fiscal del *Régimen de Transferencias Intergubernamentales* su máxima expresión[7].

Este pacto, el cual puede interpretarse a la manera de un *contrato social* contemporáneo, inicialmente tuvo como justificación superar la situación de guerra interna y, como en el arquetipo contractualista moderno, instalar la paz y la protección de la vida. De hecho, en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente participaron algunas organizaciones armadas que en ese momento se reincorporaron en la vida civil. Precisamente, buena parte de los diseños institucionales allí previstos intentaban mejorar el cálculo entre la relegitimación del Estado *versus* la deslegitimación de los actores insurgentes no

[7] En este sentido, se podría avalar la secuencia procesual a la que se refieren Tulia Falleti y Agrawal y Ribot (Falleti, 2001; Agrawal y Ribot, 1999).

revista espacio crítica

incorporados quienes conquistaban progresivamente espacios de injerencia política y social, sobre todo, a nivel local[8].

El pacto social constitucional tenía además como objetivo contribuir en la superación de los déficits presente en los derechos económicos y sociales de la población además de generar mayores equilibrios (verticales y horizontales) entre las regiones del país.

El constituyente previó entonces un *pacto fiscal* donde la distribución de los recursos desde el nivel central hacia las regiones tenía dos fuentes principales: (1) el *Situado Fiscal*: presupuesto dirigido hacia los Entes Territoriales (departamentos y municipios), el Distrito Capital de Bogotá y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, el cual debía destinar el 60% de los recursos para el sector educación, el 20% para salud y el restante para "uno u otro componente"; y, (2) la *Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación* (PICN) desde donde se financiaban directamente los municipios.

El Situado Fiscal se calculaba en ese momento en 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación y la Participación de los Municipios (PICN), el 22% de los mismos, con lo que casi la mitad del presupuesto nacional estaría comprometido en el proceso.

Este Régimen de Transferencias Intergubernamentales se sustentaba en diferentes principios: (a) la regla general era que la financiación de necesidades básicas (educación y salud) correspondía principalmente a la Nación y conforme a ello, el Situado Fiscal trasladaría hacia los entes territoriales los montos necesarios para satisfacerlas; (b) la atención de la salud y de la educación se realizaría de manera directa por parte de los municipios; y, (c) se imponía constitucionalmente una fórmula precisa para garantizar el incremento paulatino pero significativo del Situado Fiscal (14 % en 1991) hasta el 22% en 2001[9].

En consecuencia, el constituyente se preocupó por precisar la estipulación de un valor creciente del presupuesto de la Nación para que fuera reservado en la atención adecuada de "los servicios para los cuales está destinado". Desde esa época, inclusive, se advertía cierta desconfianza ante la tentación de que las fuerzas políticas reunidas en el Congreso pudieran intentar reducir (o manipular) los recursos, como en efecto sucedió posteriormente.

Crisálidas ideológicas y cristalizaciones constitucionales

¿Cuál es la razón para que al poco tiempo de haber sido instalado el proceso de descentralización y autonomía en Colombia, considerada una ruptura histórica e

[8] Algunos autores han destacado, incluso, una suerte de "clientelismo armado" de la subversión (Peñate, 1999).

[9] El Régimen de Transferencias de los artículos constitucionales 356 y 357 se reglamentó mediante la Ley 60 de 1993. El Acto Legislativo (enmienda constitucional) 01 de 1995 estableció el régimen de transición.

revista espacio crítica

institucional fruto de un nuevo marco constitucional, fuera fácilmente reversible mediante una oleada de contrarreformas constitucionales de signo contrario y centralizador?

Una de las respuestas frente a la paradoja que plantearía en principio este hecho debe ubicarse en el pacto fundacional que significó la Carta del 91 pues, desde su misma concepción, estuvo viciado. ¿Por qué?

Hacia finales de los ochenta y principios de la década de los noventa, confluyen en el país dos proyectos políticos simultáneos al mismo tiempo opuestos e incluso contradictorios. Desde luego, esta circunstancia afectaría los futuros desenvolvimientos del proceso de descentralización, especialmente, en su versión fiscal.

Uno de estos proyectos se expresa con la emergencia de la nueva Constitución: inclusiva, abierta, formalmente más participativa pero, sobre todo, garante de Derechos a través de la institucionalización del *Estado Social de Derecho* descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia, artículo 1°). Esta corriente estuvo basada en la incidencia que lograron diferentes posturas consideradas progresistas, al "centro" (derecha e izquierda) del espectro ideológico de los partidos tradicionales y desde las nuevas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Constitucional.

Con antelación al proceso constituyente y en simultáneo también se manifiesta un segundo proyecto con la estructuración de distintos programas de ajuste estructural diseñados *in vitro* en la administración de Virgilio Barco (1.986-1990) – con la sugerente vigilancia de los organismos multilaterales – y que serían implementados *in vivo* como parte del *nuevo modelo de desarrollo económico* (la Constitución Económica), entre otras cosas, desde los Planes Nacionales de Desarrollo, el primero con César Gaviria (1990-1994) paradójicamente denominado: "La Revolución Pacífica"[10].

Desde su concepción:

> La dialéctica entre una nueva Constitución que reclama más Estado como mecanismo para superar la crisis institucional, y un plan de desarrollo, que diagnóstica la necesidad de menos Estado (...) el fruto de los consensos en la Asamblea fue la de ampliar las esferas de intervención del Estado… El Plan de Desarrollo se esfuerza, por el contrario, en delimitar las áreas del Estado (Ocampo, 1992).

Inicialmente, la yuxtaposición de los dos proyectos insinuaba una posible amalgama entre ambas orientaciones, la "social-demócrata" y la línea neoliberal.

[10] El Plan Nacional de Desarrollo señala a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y c) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por los gobiernos durante sus mandatos. Igualmente, las entidades territoriales los "elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional" (Constitución Política de Colombia, artículo 339).

revista espacio crítica

No obstante, la gramática de ésta última (el componente neoliberal), terminó fijándose transversalmente en la mayoría de las definiciones, convocando alrededor suyo el *paradigma* específico bajo el cual se introducirían y desarrollarían los referentes fundamentales del Estado, el sistema de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la ciudadanía, las forma de las políticas públicas, etcétera, y que fueron consignados en la Carta constitucional. Incluso, el hecho de que se "decretara" *primero* el componente económico de la Constitución durante el segundo semestre de 1990 y sólo posteriormente el componente político (primer semestre de 1991) fue indicador de esta dinámica[11].

Más claramente:

> (…) La Constitución de 1991 consagró en Colombia el Estado social de derecho y representó avances importantes en la constitucionalización de derechos económicos y sociales. No obstante, también produjo las condiciones institucionales para el afianzamiento – por vía constitucional – del proyecto político económico neoliberal durante los últimos lustros. En efecto, el margen concedido por los diseños constitucionales al poder político para configurar y desarrollar el modelo económico, habría de favorecer la consolidación institucional del proyecto neoliberal y de sentar las bases para una creciente determinación económica (en la forma de "leyes del mercado") de la producción política. En ese mismo sentido debe comprenderse la incorporación de normativa para la "internacionalización de la economía"… (Estrada Álvarez, 2005, p. 259-320)[12].

En su corta vida constitucional, el proceso de descentralización inspirado por la nueva constitución en su versión social-demócrata representaba considerables avances en términos políticos, administrativos y fiscales[13].

Así desde los primeros años de la década de los noventas y hasta finales del siglo XX, el gasto descentralizado, la infraestructura social, la cobertura territorial y el acceso de la

[11] Antes que ser anecdótico, esta situación fue sustancial para que la Carta del 91 no pudiera lograr "(…) su principal objetivo pacificante, precisamente porque la primera [Nota: Constitución Económica] no resolvía las tensiones sociales (…) la nueva constitución política le da un margen de maniobra al régimen oligárquico enquistado en el poder, para proseguir con el proceso neoliberalizador" (Díaz, 1996). Para un análisis de la relación entre neoliberalismo y democracia en el proceso constituyente colombiano (Jiménez Martín, 2008)

[12] Vale la pena anotar igualmente que este modelo "se introdujo a espaldas del país y que, según Rudolf Hommes [Nota: Ministro de Economía de la época], se impuso aprovechando el 'efecto distracción' de la Constitución de 1991, permitiéndole al Gobierno de César Gaviria tramitar por el Capitolio "las principales reformas legislativas del proceso de apertura [económica]" (Hommes citado por Fernández, 2009).

[13] "(…) se puede afirmar que dos de los tres objetivos trazados en la política pública de transferencias tienen resultados positivos como son corregir los desequilibrios fiscales horizontales y el mejoramiento de los indicadores sociales de las regiones". (Contraloría General de la República 2006, 61) Igualmente, para esa época claramente implicaba, "el fuerte peso de las reglas formales en el campo de las relaciones intergubernamentales fiscales, hacía que la mayor parte de los recursos económicos fluyera a los niveles territoriales sin necesidad de negociaciones políticas" (Jordana 2001, p. 17).

revista espacio crítica

población a los servicios sociales básicos descentralizados (educación y salud) se incrementaron notablemente; especialmente en virtud a que el Régimen de Transferencias Intergubernamentales previsto vinculaba las Transferencias a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y, en un escenario de buen comportamiento de la economía, más allá que subsistían grandes déficits y brechas sociales aún considerables, se consiguió garantizar mejoras sustanciales en la dirección del Estado Social de Derecho, de la mano de la función redistributiva que representaba el mecanismo (Restrepo Botero, 2005, p. 67-86).

Etapa Post-constitucional (I): Primera contrarreforma al Régimen de Transferencias

La crisis económica mundial que afectó al país entre 1997-1999 fue uno de los principales detonantes para profundizar el modelo neoliberal en Colombia. Para ese momento, ya se había recorrido una primera fase de reestructuraciones y el componente económico de la Constitución Política pudo capturar progresivamente la semántica constitucional del Estado Social de Derecho y la mayoría de sus principales definiciones en torno a las cláusulas neoliberales.

El ambiente de urgencia recreado a nivel local motivado con la nueva crisis financiera internacional (Sudeste asiático, Brasil, Rusia, México, entre otros) y el desplome de los principales indicadores económicos domésticos, primordialmente en materia del déficit fiscal, fue propicio para que las autoridades económicas aceleraran las nuevas reformas estructurales, denominadas de *segunda generación*[14].

El ajuste fiscal no sólo se tornó una prioridad sino también la clave de las resoluciones en las alternativas para conjurar la crisis. Entre las soluciones estaba, desde luego, la modificación del Régimen de Transferencias Intergubernamentales, una reforma constitucional que parecía – según sus auspiciadores - "inminente"[15].

Los principales argumentos de los defensores del modelo de desarrollo prevaleciente, bajo una visión que fácilmente puede calificarse de economicista, asociaron el diseño constitucional de 1991 como la principal fuente de las distorsiones y la causa eficiente de los desequilibrios, particularmente en materia fiscal. Bajo esta perspectiva, este diseño comprometía demasiado la estabilidad macroeconómica en vista de la creciente presión que ejercía el régimen de transferencias sobre las finanzas gubernamentales.

Ciertamente desde su aplicación las *transferencias intergubernamentales* representaron un componente considerable en el sector público no financiero, especialmente, dentro del gasto del gobierno central.

[14] La agenda incluía las reformas al sistema educativo, de la seguridad social, la descentralización del sector público, la reforma de las instituciones fiscales y la reestructuración del sector judicial, principalmente.
[15] Esta crisis combinó un encarecimiento del endeudamiento público y al mismo tiempo una caída en los ingresos que potenció, aún más, el desajuste fiscal.

Pero, en medio de las polémicas suscitadas, el argumento sobre la magnitud de estos recursos que obedecía al impacto fundamental y prioritario sobre la satisfacción mínima de las necesidades básicas sociales, pareció matizarse[16]. A pesar de ello, entre una coyuntura tan crítica como ésta y con el imperativo de no poner en peligro la seguridad económica, particularmente, la sostenibilidad de la deuda externa, se aprovechó entonces para convertir el contra-argumento en verosímil, máxime cuando se trataba de encontrar medidas tan efectivas como céleres.

En 2001 durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y mediante una reforma constitucional, el Acto Legislativo 01, reglamentado posteriormente a través de la Ley 715 del mismo año, se adelantó la reforma constitucional de los artículos 356 y 357 de la Carta Política, reemplazando el antiguo régimen de transferencias por uno nuevo, denominado ahora: *Sistema General de Participaciones* (SGP).

Esta reforma estableció taxativamente un período *transitorio* para estabilizar el flujo de los recursos que la Nación giraba hacia los entes territoriales arguyendo que el desempeño volátil de la economía en tiempos de crisis distorsionaba directamente las transferencias de los recursos, con lo cual, peligraría – incluso - el esquema diseñado en la Carta del 91 y sus objetivos.

Así las cosas, se contempló que para el período comprendido entre los años 2002 y 2008 – es decir, mientras se "superaba" la crisis – el flujo de recursos se redistribuiría de la siguiente manera:

- Entre 2002 y 2005, las transferencias intergubernamentales no crecerían con base en los Ingresos Corrientes de la Nación sino como un porcentaje del índice de inflación anual, al cual se le sumaría un porcentaje adicional del 2%. Las Transferencias así no se vinculaban más a los Ingresos Corrientes de la Nación sino que, en cambio, crecerían con relación a la inflación anual.

- Durante los años 2006 y 2008, la fórmula de cálculo sería el porcentaje de inflación más un adicional de 2.5%.

- Se convino que, en caso de que el crecimiento de la economía estuviera por encima del 4%, se contemplaría un porcentaje adicional a los recursos previstos anteriormente, en una proporción igual al crecimiento "extraordinario".

- Una vez concluido el período de transición estipulado se retornaría inmediatamente al anterior régimen de transferencias constitucional. El monto de las transferencias no podrían ser inferior al porcentaje que había sido transferido durante el año 2001.

A pesar de que el discurso oficial tuvo la pretensión de interpretar en esta reforma una "profundización" en la tendencia descentralizadora, evidentemente no resulta tal.

[16] Esta idea esgrimida como "argumento" ha sido más que destituida. El déficit fiscal exponencial se explicaba fundamentalmente por el déficit del Gobierno Central.

revista espacio crítica

Más que darle una "nueva forma" al anterior régimen y propiciar una fórmula renovada para distribuir los recursos hacia los entes territoriales, en medio de las dificultades de la economía, la reforma de 2001 significó una alteración de fondo (en sentido, tiempos y espacios) - aunque, para ese momento, se proponía era "temporal" - al espíritu original del *pacto fiscal* consagrado por el constituyente tan sólo una década atrás.

En términos fiscales estrictamente se trataba de la ratificación constitucional de un proceso *re-centralizador* anterior que ya se venía poniendo en marcha a nivel legal y que se inicia tempranamente en 1997 durante el final de la administración de Ernesto Samper (1994-1998) cuando se condicionaba el endeudamiento de las entidades territoriales a los llamados planes de ajuste *á la FMI*, después prolongado gracias al saneamiento fiscal y al pago "voluntario" de la deuda territorial impuesto por el gobierno nacional en 1999 que restringía las capacidades e iniciativas de gasto público de las autoridades subnacionales bajo la tutela del Ministerio de Hacienda y de los acreedores financieros; y, finalmente, mediante un paquete de ajuste estructural para departamentos y municipios que, entre otras cosas, los forzaba a asociarse entre ellos con el fin de lograr la viabilidad económica desde el año 2000[17].

Este interregno (1997-2000) no sólo preparó el terreno de esta reforma a las transferencias sino que, de antemano, ya perturbaba los escenarios en marcha de autonomía territorial, particularmente, en políticas económicas, trasladándola nuevamente desde los niveles subnacionales hacia la Nación, e incluso, hacia niveles extra-nacionales.

Sin embargo, dos razones adicionales parecen justificar la convicción centralizadora que animó esta reforma al régimen de transferencias.

De nuevo uno de los factores determinantes que desencadenaron estas medidas – y que es una vez más silenciado en la mayoría de los análisis - se relaciona con la coyuntura de corto plazo en términos del conflicto armado interno. En específico, la contraofensiva del Estado colombiano frente a la subversión (principalmente hacia las FARC) en los principios de la primera década del nuevo milenio.

Tras haber fracasado el proceso de paz iniciado en 1999 entre el gobierno de turno y la guerrilla colombiana y posteriormente con el rompimiento definitivo de los diálogos de negociación en enero de 2001, se reactivaron las confrontaciones militares e, igualmente, emergieron nuevas necesidades estratégicas, entre ellas, la renovación de recursos para propósitos militares.

Entre otras cosas, el ajuste del déficit fiscal, vía disminución de las transferencias intergubernamentales, permitía *transferir* buena parte del "ahorro" conseguido con la reforma hacia el gasto público en defensa militar el cual, ya por sí mismo, había venido exhibiendo una tendencia exponencial durante el pasado más reciente[18].

[17] Leyes 358/1997, 550/1999 y 617/2000 (Restrepo Botero, 2005, p. 73-76).

[18] "Las cifras no permiten asignar la principal responsabilidad de las transferencias en el crecimiento del déficit. Es necesario considerar el crecimiento de otros sectores del gasto como el de defensa, policía

revista espacio crítica

De otra parte, la menor erogación que conseguía el gobierno central gracias a esta reforma significaba en el largo plazo una liberación de recursos situación que le otorgaría un mayor control y discrecionalidad sobre las asignaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación y, por lo tanto, un nivel cada vez más elevado de subordinación de los proyectos locales hacia los gubernamentales de carácter nacional – por lo general, coyunturales - en detrimento de políticas de Estado sostenibles en el tiempo (CID, 2000, p. 6).

El recorte de transferencias implicaba entonces el debilitamiento de muchos avances en materia de descentralización fiscal y, por supuesto, de las dimensiones administrativas y políticas.

Tabla 1. Evolución de las transferencias (2.002-2.007). Miles de Millones de pesos, **2006**

Año	Valor observado Transferencias	Transferencias bajo Régimen de la Ley 60 de 1.993	Diferencia
2002	14.796	15.016	220
2003	15.143	15.346	203
2004	15.573	16.891	1.318
2005	15.966	18.389	2.423
2006	16.401	19.833	3.432
2007	16.990	21.816	4.826
Menor erogación fiscal por Acto Legislativo 01 de 2001 entre 2002-			**12.422**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contraloría General de la Nación (2006).

nacional, justicia y seguridad social… la opción por el recorte de las transferencias es una opción política en cuanto a los sectores de gasto que deben hacer el esfuerzo de reducción" (CID, 2000, p. 3).

Igualmente gran parte del tema de la autonomía de las entidades subnacionales (en este caso, los departamentos y municipios) habría quedado resignado puesto que la financiación de las competencias territoriales en el marco del régimen político colombiano – una república unitaria - depende mayoritariamente del nivel nacional[19]. En este sentido, esta reforma - denominada también de *descentralización autoritaria* - llevó a que las decisiones principales de política (como sucedió en el caso de la Educación Básica y Media) recayeran en el gobierno central. Así los entes territoriales terminaban convertidos en simples "agentes gestores de la política del gobierno de turno" y la autonomía política y administrativa relegada a un segundo plano (Estrada Álvarez, 2002, p. 139).

Los efectos en términos del Estado Social de Derecho y en los sistemas educativos y de salud principalmente y en todos los casos, fueron claramente contradictorios.

La reforma del 2001 no sólo significaba un mero recorte en los recursos en el sentido económico del término. También un recorte en el sentido de la autonomía territorial (fiscal) y, en consecuencia, en la dimensión misma de los derechos sociales en tanto se privilegiaba un concepto - en contraste con el de *autonomía* - más cercano al de *autarquía* ("autosuficiencia", para este caso *fiscal*), dimensión claramente contraria al modelo de Estado Unitario y la filosofía política que rige constitucionalmente en la República de Colombia (Sánchez, 2003).

Finalmente, los departamentos y los municipios dejaron de percibir recursos por $12.4 billones entre los años 2002 y 2008.

Etapa Post-constitucional (II):
Segunda contrarreforma al Régimen de Transferencias

Desde el inicio de la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) el énfasis que adquiere la violencia como constante explicativa del subdesarrollo político, económico y social del país le imprime un carácter mucho más perfilado al régimen político del momento.

Este periodo advierte no sólo una continuidad consistente con el modelo de desarrollo económico en curso. Además marca una etapa de profundización y consolidación, en particular, con el establecimiento de diferentes Tratados de Libre Comercio (denominados *Acuerdos de Promoción Comercial*), especialmente, los que se han venido "negociando" con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Estos Tratados Internacionales significarían un blindaje definitivo frente a las sucesivas generaciones de reformas estructurales (promovidas sobre todo a partir del Consenso de Washington) ya que por esta

[19] Se trataría de un *monopolio institucional distribuido*, en el sentido de mantener grandes áreas de responsabilidad separadas según naturaleza de políticas públicas quedando concentrados los componentes de una política en el nivel de gobierno al que se le adjudican tales responsabilidades (Jordana, 2002).

revista espacio crítica

vía se lograrían institucionalizar, en la forma de ordenamiento positivo internacional, las principales definiciones económico-políticas aplicadas desde la década de los noventas, haciéndolas relativamente irreversibles, por lo menos, desde el punto de vista jurídico-formal (Estrada Álvarez, 2004).

Precisamente, la trayectoria del proceso de "descentralización" colombiano – recordemos, ya seriamente afectado por los intentos contrarreformistas - estaría vinculado una vez más con el carácter de las configuraciones económico-políticas del nuevo milenio.

El proyecto político del *Estado Comunitario* de Uribe Vélez se adelanta en medio del recrudecimiento de la violencia y, en términos generales, con la intensificación del conflicto armado por parte de la guerrilla y también con la consolidación de los grupos paramilitares.

La necesidad de recolonizar los espacios territoriales teóricamente perdidos durante la época de las negociaciones de paz (debido al otorgamiento de una "zona de distensión", por parte del gobierno anterior) y, sobre todo, la superación definitiva del conflicto interno, vía la derrota militar de la subversión, desestimando la alternativa de la negociación política, resulta ser una decisión que marca una secuencia lógica de hechos previsibles frente a las trayectorias anteriores.

La denominada política de "Seguridad Democrática" y, como en otras oportunidades, la generación de altos niveles de confianza interna aunque fundamentalmente de la externa - expresamente elevada a una política institucional: la llamada "confianza inversionista" - se traducen progresivamente en los pilares estratégicos de las políticas desde 2002. Aquí, de nuevo, convergen dos de los factores centrales de las dinámicas vistas en términos de la economía política colombiana: legitimación y gobernabilidad internas, y confianza externa.

En materia de descentralización política, el Gobierno invitaba al "fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública" subrayando la recuperación de la *gobernabilidad territorial* y la presencia efectiva del Estado en la totalidad el territorio nacional. Este objetivo debía conseguirse, entre otras cosas, mediante "alianzas, asociaciones y convenios de delegación" entre los niveles de gobierno (nacionales y subnacionales)[20].

Desde el punto de vista administrativo y fiscal, el concepto y las estrategias no eran diferentes y los criterios antes mencionados simplemente se calcaban: la delegación de competencias hacia las regiones, la articulación de las instancias de gobierno mediante "una

[20] Entre las acciones que se dirigían al cumplimiento de estos objetivos se destacaban, por una parte, el establecimiento de criterios de asignación de los recursos del presupuesto nacional para incentivar a los municipios en los propósitos de la eficiencia, entre otros y, de otra parte, planteando que las garantías de la presencia efectiva del Estado "en todo el territorio nacional" debían articular acciones conjuntas entre los diferentes niveles del gobierno a través de "alianzas, asociaciones y convenios de delegación". (Presidencia de la República de Colombia 2002, p. 271-272).

revista espacio crítica

mayor y mejor integración de los procesos planificadores" y la sempiterna sostenibilidad del ajuste fiscal territorial que acentuaba las limitaciones al endeudamiento de los entes territoriales.

A pesar de que las entidades territoriales – como se planteaba - ya habían sido sometidas a un largo y fuerte proceso de saneamiento de las finanzas subnacionales *á la FMI*, combinado con el efecto que representaba la reforma al régimen de transferencias, se insistía en la necesidad de seguir garantizando "la sostenibilidad de los procesos de ajuste ya emprendidos" (Presidencia de la República de Colombia 2002, p. 272).

Mientras la re-centralización de los recursos alcanzada con la reforma anterior seguía su curso, se pretendía ahora, bajo el argumento de la racionalización burocrática, la construcción del Estado Gerencial y en medio de la reforma estatal, en primer lugar, continuar delegando hacia los gobiernos subnacionales funciones que eran en ese momento ejercidas por entidades nacionales - consideradas onerosas -, incluso sometiendo a los municipios, entre otras cuestiones, a procesos de planeación general que constreñían – en principio - su autonomía en la planificación territorial[21]; y, en segundo lugar, acentuar todavía más la supremacía financiera del nivel central bajo la consabida relación de dependencia económica que mantenían los niveles subnacionales frente a la Nación y que había sido ya comprometida en detrimento de las entidades territoriales a través de mayores límites por parte del Gobierno al endeudamiento territorial[22].

Esta propuesta de "descentralización" entonces mantiene una fuerte semántica fiscalista con grandes presiones hacia el ajuste y la concentración de los recursos económicos sujeta además a las necesidades e intereses gubernamentales del nivel nacional e igualmente sintonizado a las exigencias económicas y políticas globales.

Es así como una vez iniciado el segundo mandato de Uribe Vélez (2006-2010), la Reforma del apenas instalado Sistema General de Participaciones (SGP), se convierte - una vez más - en una cuestión perentoria.

---

[21] La Ley 790 de 2.002 (Diciembre 7), "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública…", invoca – entre otros - los criterios de: (…) c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función Pública; d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos; e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden Territorial; (…) g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión pública…" (subrayo).

[22] Uno de los argumentos para "re-centralizar" *hacia arriba* fue que el modelo de organización territorial político-administrativa de Colombia tenía "una notable participación del nivel municipal, y nacional y un bajo protagonismo de las asociaciones municipales y del nivel intermedio de gobierno (los departamentos). El fortalecimiento de estas últimas instancias posibilitaría que los territorios organizados a través de redes y alianzas estratégicas aporten su potencial y alcancen una mayor competitividad y gobernabilidad" (Presidencia de la República de Colombia 2002, p. 269). Aquí vale la pena llamar la atención respecto a que proceso de reforma del Estado, una transición a otro tipo de Estado implica necesariamente el comienzo de una nueva secuencia de descentralización. Los contenidos y políticas interactúan con los sistemas económicos y políticos que están determinados por el tipo de Estado (Falleti, 2005).

revista espacio crítica

Entre sus particularidades, llama la atención que en principio el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno ante el Congreso de la República expresaba, por un lado, la intención de mantener y perfeccionar el régimen de transferencias reformado vigente (SGP), bajo una "nueva" fórmula. Por otro lado, deseaba que éste fuera permanente, es decir, sin ningún límite temporal hacia el futuro, desconociendo que – recordemos – antes había sido previsto como un régimen transitorio que finalizaría en el año 2008.

Si bien esta última alternativa, si se la compara con el retorno al régimen constitucional (como estaba previsto y había sido comprometido), aumentaba el flujo de recursos, en todo caso, *in extenso* seguía desmejorando las transferencias intergubernamentales en detrimento de los entes territoriales. Aunque esta idea - la duración indeterminada del SGP – a la postre fue desechada, sí triunfó la de (contra)reformar de nuevo el sistema en torno a una nueva distribución de los recursos bajo otro régimen transitorio.

Tal y como sucedió con la aprobación de la primera versión de la reforma constitucional en materia de transferencias, en esta nueva versión, la intentona se gestionaba en el Congreso sin mayores contratiempos ni cambios frente al proyecto gubernamental por parte de los partidos de gobierno, más allá de las resistencias de la oposición y de las variadas movilizaciones sociales que – como en el pasado - se oponían a ella[23].

Con la aprobación del Acto Legislativo 04 de 2007, la fórmula definitiva de liquidación de los recursos del Sistema General de Participaciones estableció que las transferencias hacia los entes territoriales se calcularían de la siguiente manera:

- Entre 2008 y 2009: con crecimiento del 5.3% + el porcentaje de inflación efectiva
- En el año 2010: con crecimiento del 5.1% + el porcentaje de inflación efectiva
- Entre 2011 y 2016: con crecimiento del 4.8% + el porcentaje de inflación efectiva

Se mantuvo - como en el pasado - que si el desempeño de la economía colombiana superaba el 4 por ciento anual, el porcentaje adicional de crecimiento económico sería incorporado en la misma proporción en el cálculo de recursos del Sistema General de Participaciones.

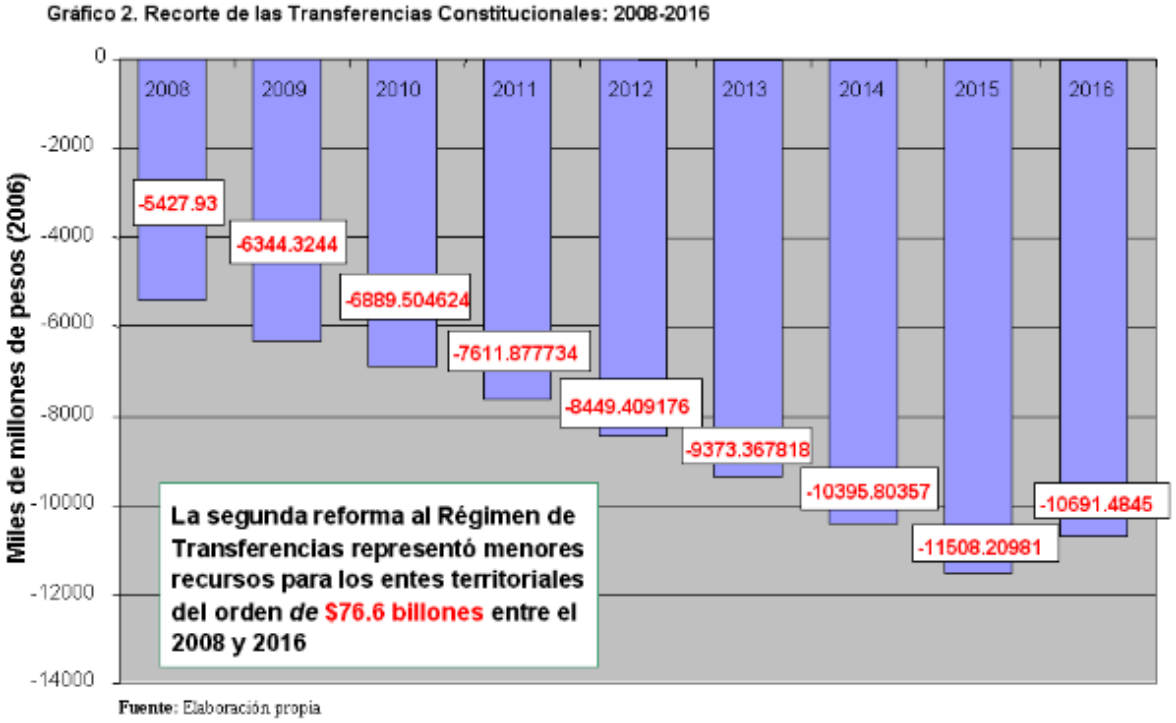
[23] A lo largo del trámite del Acto Legislativo y gracias a varias movilizaciones nacionales, en cabeza de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), el legislativo incorporó en la fórmula porcentajes adicionales con destinación exclusiva para la educación. Sin embargo, el núcleo de la reforma a las transferencias quedó intacto y los cambios alcanzados en ese sentido pueden considerarse marginales *vis-á-vis* los impactos que ha generado en los sistemas de educación, salud y saneamiento básico (Ramírez Ríos, 2007).

revista espacio crítica

Tabla 2. Evolución de las transferencias (2008-2016). Miles de Millones de pesos, **2006**

Año/ Transferencias	Segunda Reforma (Acto Legislativo	Constitución Política de 1 991	Diferencia
2008	18.570	23.998	-5.428
2009	20.056	26.400	-6.344
2010	21.620	28.510	-6.890
2011	23.718	30.790	-7.612
2012	24.801	33.250	-8.449
2013	26.537	35.910	-9.373
2014	28.394	38.790	-10.396
2015	30.382	41.890	-11.508
2016	32.509	43.200	-10.691
			76.692

Fuente: Elaboración propia.



Más allá de los cálculos económicos, la reforma constitucional que modificaba *nuevamente* los ya reformados artículos 356 y 357 de la Carta Política implicaba, una vez más, un recorte de recursos. En base a lo previsto en la reforma anterior, en el año 2008 el régimen de transición del actual Sistema General de Participaciones (SGP) llegaba a su fin y se retornaba inmediatamente al diseño constitucional original de la Carta de 1991.

Al modificar el régimen vigente, el Proyecto gubernamental registra una disminución neta de las transferencias entre 2008 y 2016 por más de $76.6 billones, si se calcula "el ahorro"

frente a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01/2001, vale decir, retornando a la fórmula consagrada en la Constitución de 1991.

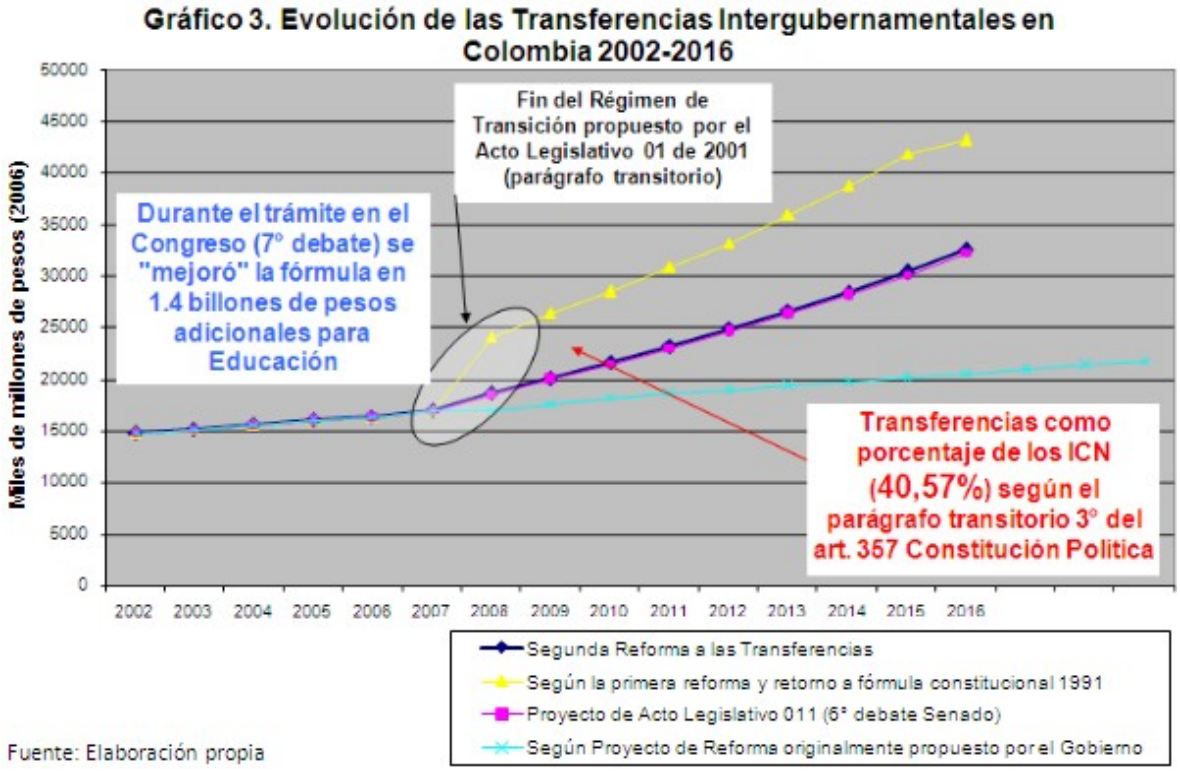
Si se contabilizan en conjunto las dos contrarreformas constitucionales y que cubren el período 2002-2016 de la etapa post-constitucional, al cálculo anterior se tendría que añadir $12.422 millones que se dejaron de transferir durante los años 2002-2008 de la mano del Acto Legislativo 01 de 2.001 (primera contrarreforma).

La pérdida total entonces se estimaría en $89 billones para la totalidad del período.

Tabla 3. Pérdidas por concepto de las Reformas al Régimen de Transferencias

Concepto	Recorte Transferencias
Primera Reforma 2002-2008	$12.4 billones[24]
Segunda Reforma 2008-2016	$76.6 billones[25]
Total Reformas SGP 2002-2016 vs. Constitución Política de 1991	**$89.0 billones**

Fuente: Elaboración propia. Cálculos con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del MinHacienda, Departamento Nacional de Planeación y Centro de Investigaciones para el Desarrollo – Universidad Nacional de Colombia. Inflación: 4% para todo el período.



[24] La Contraloría General de la República calculó que con el Acto Legislativo 01 de 2.001 se logró una menor erogación por -$11 billones.

[25] Vale decir que si se siguen las cifras proporcionadas por el Departamento Nacional de Planeación en el Diario *Portafolio*, 14 de junio de 2.007, las pérdidas ascenderían a -$77.2 billones y según el Centro de Estudios para el Desarrollo (CID – Universidad Nacional) las calculaba en 80,8 billones (Boletín CID del 14 de diciembre de 2006).

revista espacio crítica

Resultaba indudable pues que los compromisos (fijos y crecientes) que las entidades tenían que asumir eran inviables sin contar con las transferencias las cuales en su dimensión económica se reducían sistemáticamente.

Desde el punto de vista del análisis de los ingresos y los gastos de los municipios y los departamentos, los recursos por concepto de transferencias son fundamentales para la sostenibilidad financiera tanto como para el desarrollo social territorial y las competencias jurisdiccionales a cargo de estos entes.

En el momento en que se tramitaba esta segunda (contra)reforma, en términos de los *ingresos totales* de la mayoría de los departamentos, las transferencias representaban mucho más de la mitad de sus recursos (por acercar dos ejemplos: en el Chocó significaban el 91% de sus presupuestos; en Boyacá el 59%). Desde los *gastos totales*, los gastos operativos en sectores sociales, es decir, educación y salud principalmente, los departamentos demandan recursos significativos (en el departamento del Chocó el 86%, Boyacá 58.6%) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2006)[26].

El mismo Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda en su Informe sobre la *Viabilidad Fiscal de los Departamentos* (para la vigencia 2005) ya había reconocido el hecho de que varios departamentos mantenían una alta dependencia de las transferencias para cubrir estas inversiones prioritarias, con lo cual cualquier disminución de los recursos significaba inmediatamente recortar las asignaciones en educación y salud o, por lo menos, someter a estos sectores a graves distorsiones solamente teniendo en cuenta desde el componente financiero.

Es más. Como han venido corroborando estudios recientes:

> (…) La descentralización ha perpetuado las disparidades que en materia de cobertura en educación y salud existen en Colombia. La evidencia muestra una gran desigualdad en los ingresos fiscales per cápita de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes. Gran parte de esta inequidad en el ingreso se origina en la diferencia observada en los ingresos tributarios, la cual, contrario a lo que se esperaría en un programa de equidad fiscal horizontal, no es corregida por el sistema de transferencias vigente (Bonet, 2006)

En todo caso, los hechos muestran ir en contra de cualquier avance en los procesos de descentralización y autonomía de los entes territoriales, constitucionalmente previstos, particularmente, en vista de los restringidos recursos propios de las entidades territoriales, además de las restricciones impuestas vía legal, como lo mencionamos anteriormente. En este sentido, el viraje fue claramente recentralizador[27]. Y lo anterior sin profundizar en el

[26] Precisamente, como en Argentina, el proceso fallido de descentralización potenció las asimetrías regionales que buscaba en principio resarcir (Repetto y Alonso, 2004).
[27] En varios aspectos podría sugerirse un *monopolio institucional distribuido* como plantea Jordana (2002).

revista espacio crítica

debate en torno a la inverosimilitud creciente del Estado Social de Derecho colombiano fruto de este proceso.

Hay que señalar que ambas (contra)reformas al Régimen de Transferencias Intergubernamentales (RTI) y al Sistema General de Participaciones (SGP) desarrolladas bajo los argumentos de garantizar la sostenibilidad macroeconómica y el equilibrio de las finanzas públicas más que estar animadas por el ánimo de perfeccionar integralmente el sistema se explican, en buena parte, desde las condiciones a las que ha estado sujeta la economía política colombiana de la mano de diferentes compromisos adquiridos - informales y formales - con los organismos multilaterales. En especial, los Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y, en menor medida, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Como ya lo hemos advertido, todas estas instituciones han mantenido una proximidad influyente y característica frente a los procesos económico-políticos en el país y en los cuales el de la descentralización no resulta ser la excepción.

Tabla 4. Itinerario de reformas al modelo de descentralización

Norma	Fórmula	Iniciativa / Enfoque
Arts. 356 y 357 *Constitución Política* Ley 60 de 1993	*Participaciones* parten del 14% en 1993 al 22% en 2001 *Situado fiscal* parte del 22.1% en 1993 al 24.5% en 1996 con un máximo de 46.5%	Asamblea Nacional Constituyente **Descentralización Fiscal**
Primera Reforma Acto Legislativo 01/2001	2002-2005: *inflación* + 2% 2006-2008: *inflación* + 2.5%	Gobierno Nacional (/ 1) **Recentralización Fiscal** **Concentración del gasto**
Segunda Reforma Acto Legislativo 04/2007	2008-2009: *inflación* + 5.3% 2010: *inflación* + 5.1% 2011-2016: *inflación* + 4.8%.	Gobierno Nacional (/ 2) **Recentralización Fiscal** **Concentración del gasto**

Fuente: Elaboración propia.
(/1) y (/2) previsto como condicionalidad del FMI.

revista espacio crítica

Organismos 'unilaterales', entidades 'multipresenciales'[28]

La incidencia de los organismos multilaterales a lo largo de la evolución política propia del país se caracteriza por su omnipresencia histórica.

No obstante, la proximidad con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los últimos tiempos ha sido muy especial. Particularmente, teniendo en cuenta que – por un lado - el país había sido una de las pocas excepciones en mantener relaciones formales con estas entidades en la época de mayor injerencia, permanente e institucionalizada durante la década de los setenta y ochenta en América Latina y el Caribe. Resulta entonces aún más llamativa cuando entrado el nuevo milenio, la relativa legitimidad que disfrutaban este tipo de organizaciones internacionales y la confianza depositada por diferentes gobiernos en ellas se desvanecía progresivamente en el mundo y sobre todo en la región[29].

En términos del proceso de descentralización, los itinerarios más concluyentes de las (contra)reformas fiscales y administrativas han estado supeditadas a los diferentes compromisos informales y llamativamente los formales tanto con el Fondo Monetario Internacional como con el Banco Mundial, dos de las instituciones protagonistas en los ámbitos internacionales.

A través de los denominados *Acuerdos extendidos* y los llamados *Acuerdos Stand-by* - entre otros instrumentos - se ha llegado a recrear una relación de fuerte dependencia en la conducción en general del Estado y las políticas públicas (económicas, sociales, etcétera), en la medida en que los compromisos asumidos por los gobiernos responden – y en el mejor de los casos, están condicionados – a los intereses explícitos e implícitos de estas instituciones multilaterales, modelando las principales definiciones del Estado. En este caso en particular, ellos retienen un gran significado en el proceso de corto y largo plazo de la descentralización en el país.

Este apartado subraya entonces la incidencia de estas organizaciones a través de las trayectorias de influencia que anteriormente hemos descrito en torno a las reformas constitucionales, legales e institucionales y los estilos de conducción política en Colombia, con el fin de presentar esquemáticamente su impacto.

[28] Este apartado se sustenta en las contribuciones realizadas por Andrea Ávila y Paula Rodríguez en el informe de investigación "Reforma al Estado en el primer período del gobierno de Álvaro Uribe" (mimeo) en el marco de de la investigación financiada por la División de Investigación de la Universidad Nacional (Sede Bogotá), "Reformas económicas y discursos políticos. La economía política de la política económica en las reformas estructurales en Colombia (2006-2010)", dirigida por el profesor Jairo Estrada Álvarez.

[29] Significativamente en la época cuando Brasil y Argentina, dos de los mayores deudores del Fondo, anunciaron desembolsar por anticipado la deuda que mantenían y terminar la relación con el organismo.

revista espacio crítica

El Acuerdo Extendido con el FMI

Únicamente hasta el año 1999 y por primera vez en décadas, el gobierno colombiano y el FMI formalizan un *Acuerdo Extendido* instaurando una serie de medidas de política económica que muy rápidamente son objeto de desarrollos legislativos y medidas económicas posteriores.

En el marco de las reformas de segunda generación este Acuerdo definió las principales directrices para la reestructuración del Estado. Entre ellas, las que apuntaban a fortalecer el sistema vigente de descentralización fiscal, mejorar la gestión pública y la política tributaria local y que - según se afirmaba - otorgarían "más autonomía fiscal a los gobiernos locales" (a través de la mencionada Ley 617 de 2000)[30]. Adicionalmente, determinaban un incremento de la participación del gasto en salud y educación pero condicionados a la promulgación de un paquete legislativo que incluyera la eliminación de cargos públicos y la reducción efectiva de los gastos públicos territoriales.

De esta forma se avanzaría en la meta integral de racionalización del gasto público (¡que dejaba por fuera el gasto de intereses correspondiente!). Esta pretensión tendría una respuesta institucional inmediata a través del documento del Consejo de Política Económica y Social del Departamento Nacional de Planeación (CONPES No. 3099 de 2000) (FMI, 1999, p. 8-9).

Desde el punto de vista de las contrarreformas analizadas, el Acuerdo estipulaba que antes de finalizar el año 1999 el Gobierno debía presentar ante el Congreso de la República una reforma constitucional que contemplara "desvincular" las transferencias intergubernamentales de los Ingresos Corrientes de la Nación, obligación que fue cabalmente cumplida con el Acto Legislativo 01 de 2001 y su ley reglamentaria 715 de 2001 y la creación del nuevo Sistema General de Participaciones (SGP).

En la *Carta de intención al FMI*, el Ministro de Hacienda de la época, Juan Manuel Santos y el gerente del Banco Central de Colombia, Miguel Urrutia (éste último, muy cercano a estas organizaciones en Washington) (Puello-Socarrás y Mora, 2005, p. 117-118) ratificaban al unísono estas obligaciones ante Horst Köhler, director gerente del Fondo:

> 3. La ejecución de las políticas bajo el programa del Fondo ha sido satisfactoria. El programa cuantitativo ha evolucionado como se había anticipado y varias reformas importantes han sido implementadas, incluyendo el cambio en el sistema de transferencias a los gobiernos territoriales… [Nota: Acto Legislativo No. 01 de 2001]

[30] Por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

revista espacio crítica

> (…) El gobierno también ha presentado al Congreso un proyecto para mejorar el control y la asignación de los fondos provenientes de las participaciones en los recaudos, especialmente mediante el fortalecimiento de los controles sobre los gastos en educación y salud (reforma de la Ley 60)… [Nota: Ley 715 de 2001][31].

El Acuerdo Extendido precisaba entre otras cosas que en el caso de los gastos de seguridad y defensa no habría mayores reservas para un posible aumento del déficit del Sector Público (FMI, 1999, p. 12). Esta disposición que fue nuevamente viabilizada mediante del CONPES 3127 de 2001 en el que se especificaba que de esta manera se garantizaba la sostenibilidad macroeconómica venidera, en particular, por su impacto positivo en términos del desempeño doméstico y la seguridad y confianza económicas. No obstante, también contrastaba con la convicción de "ajuste" estructural que tan férreamente encarnaba el espíritu de los *acuerdos*.

Esta decisión, sin embargo, tenía sustento en razones adicionales de carácter extra-económico.

A pesar que el déficit del Gobierno Nacional registrado en el año 2002 y estimado en 4% del PIB fue visiblemente superior en 0.2% al nivel acordado con el FMI, los compromisos paralelos establecidos por el Gobierno colombiano con los Estados Unidos en el marco del "Plan Colombia" dispensaron el incumplimiento, avalando - de paso - un vertiginoso y estratégico aumento en los presupuestos en seguridad y defensa, paradójicamente dirán algunos, en época de ajustes[32].

Los Acuerdos Stand-by con el FMI

El tránsito desde la administración Pastrana hacia el gobierno de Uribe Vélez no marcaba ninguna modificación sustancial en los itinerarios institucionales ya establecidos en el Acuerdo Extendido de 1999 con el FMI.

Los categóricos avances en el cumplimiento de los cronogramas y compromisos por parte del Gobierno colombiano permitieron que se vigorizara la relación con el Fondo[33].

---

[31] Así fue reproducido en una Carta de intención al FMI (20 diciembre de 2001).

[32] "(…) los gastos de funcionamiento aumentan 14.8% frente a la presente vigencia. Con relación a 2003, el rubro de servicios personales crece en 8.3% y los gastos generales lo hacen en 1.4%, incremento que incluye el costo de la modernización de las Fuerzas Militares y la Policía y una política salarial ajustada a las metas macroeconómicas. Este crecimiento es inferior al que se hubiera registrado de no haberse iniciado el ajuste de la renovación de la administración pública." (FMI, 1999, p. 53).

[33] En abril de 2003 se produjo una nueva visita del FMI al país, en que se notificó que en "términos de la evaluación del programa destacaba que todas las metas se venían cumpliendo y que las autoridades a comienzos de año habían continuado su avance en la aprobación de las reformas estructurales". (Junguito 2003, p. 18 y 22).

revista espacio crítica

De hecho, en diciembre de 2002, uno de los primeros gestos de la primera administración de Uribe Vélez - tan sólo cuatro meses después de su posesión - fue ratificar la relación con el Fondo Internacional estableciendo un nuevo Acuerdo aunque esta vez bajo una modalidad diferente: "stand-by".

Este Primer Acuerdo Stand-By (SBA-2002) que sería ejecutado inclusive hasta el año 2004 se basaba en la necesidad de adquirir más recursos para financiar el programa de gobierno de turno: la política de "Seguridad Democrática", a la vez que continuaba con el desarrollo de las medidas previstas en el anterior Acuerdo Extendido, accediendo a nuevos desembolsos[34]. Ciertamente, la relación con el Fondo en la administración Uribe sería más próxima que nunca.

Las palabras del Ministro de Hacienda de esta época son reveladoras de cómo el gobierno de Uribe Vélez no sólo lograba el financiamiento público externo que requería en un contexto de mercados externos cerrados fruto de la crisis coyuntural sino, sobre todo, es sintomática de la relación que se renovaría desde ese momento con los organismos multilaterales[35]:

> (…) era necesario obtener, de antemano, el apoyo al programa por parte del Fondo Monetario Internacional y del gobierno de los Estados Unidos. Aprovechando el viaje de Uribe, entonces presidente electo, a Washington (…) se hicieron contactos con el FMI, así como con el Banco Mundial y el BID para iniciar el diálogo sobre las prioridades del nuevo gobierno y su estrategia económica y financiera. Dentro del país parecía necesario someter al Congreso un programa de Ley de Autorizaciones de Endeudamiento Plurianual, la cual fue aprobada mediante la Ley 781 de 2002".

A lo cual, se agregaba, provocativamente:

> (…) el presidente Bush dio instrucciones precisas de buscar apoyo financiero para Colombia a través de los organismos multilaterales de crédito, a la vez que alentó al presidente Uribe a adelantar las reformas estructurales enunciadas" (Junguito 2003, p. 18).

Fue el mismo FMI quien insistió que el "nuevo Acuerdo" - sustitutivo del anterior Acuerdo Extendido - fuese un programa *Stand-by* ya que la primera modalidad se reservaba para países que salían del sistema HIPIC (apoyo a países pequeños altamente endeudados) planteando mejores beneficios.

El *Acuerdo Stand-by* (SBA-2002) tendría también como elemento sustancial el "fortalecimiento" de las finanzas públicas para lo cual se anunciaba mantener el propósito

[34] 1.548 millones de DEG (unidad de cuenta utilizado por el FMI).

[35] Es importante mencionar que el ministro de hacienda designado por el presidente electo fue Roberto Junguito, quien para el momento de su nombramiento se encontraba desempeñando el cargo de Director por Colombia en el Fondo Monetario Internacional (Puello-Socarrás y Mora, 2005).

revista espacio crítica

del gobierno en reducir el déficit consolidado del sector público como una señal que ratificaría sus convicciones de seguir profundizando los ajustes necesarios en pos de la estabilización de la deuda pública.

Las distintas medidas adoptadas comprendían la fijación de metas cuantitativas y de "forzoso cumplimiento", en el corto plazo (2002-2003) con topes al déficit consolidado del sector público, desembolsos de crédito externo y compromisos en relación con las metas de inflación y las reservas internacionales; en el largo plazo, enfatizaba sobre acciones "robustas y permanentes" para frenar el crecimiento de la deuda pública, particularmente el compromiso del Gobierno para incrementar sus ingresos fiscales y disminuir los gastos para asegurar las metas fiscales comprometidas. Desde luego, una vez más, "el gasto en seguridad… se exceptuará al igual que el gasto militar" (FMI 2002, p. 6).

Llama la atención cómo desde este momento las directivas provenientes del FMI eran ágilmente honradas. Mediante el CONPES No. 3266 de 2004 se dio vía para estabilizar las finanzas públicas en el mediano plazo mediante sendas reformas de ajuste en materia pensional y de la política tributaria y, desde luego, ya se empezaban a vislumbrar las intenciones de llevar a cabo una nueva reforma constitucional al Sistema General de Participaciones (como se anotó, el antiguo régimen de transferencias territoriales). Los instrumentos legales introducidos por estas directrices iban preparando el terreno para una segunda contrarreforma, en la manera como se presentó anteriormente.

Para el año 2003 y en contraste con los años anteriores, lo acordado en el Acuerdo *Stand-by* de 2002 si bien no había sido incumplido tampoco mantenía la rúbrica de ejecución ejemplar registrada en el pasado.

No obstante, el Gobierno Nacional pudo concretar un nuevo Acuerdo con el FMI en el que, por un lado, se retomaban aquellas metas que no habían sido alcanzadas y, por otro lado, se incluían compromisos adicionales.

Este segundo *Acuerdo Stand-By* con el FMI (SBA-2003) contenía un riguroso diagnóstico sobre los compromisos hasta ahora adelantados con el gobierno colombiano y un nuevo cronograma de criterios de desempeño estructural de clara orientación fiscalista[36]. De hecho, el CONPES No. 3266 de 2004 que pretendía un diagnóstico de los Acuerdos con el FMI al final del periodo, planteaba:

> (…) el balance presentado al final del 2003 se encuentra dentro del marco de sostenibilidad de deuda pública previsto en la revisión del Acuerdo Stand-By firmado con el FMI, lo cual muestra el compromiso de la presente administración con la continuidad del ajuste fiscal que se ha venido realizando en el último quinquenio" (DNP 2004, p. 25).

[36] En el Memorando de Políticas Económicas del Acuerdo Stand-by con el FMI (abril 2005) se resumía taxativamente la orientación en materia de política económica: "(…) 2. Las reformas económicas – centradas en la disciplina fiscal – fueron un componente central de esta estrategia" (FMI 2005, 3).

revista espacio crítica

En materia de descentralización fiscal, se reiteraba "fortalecer el sistema vigente de descentralización fiscal", es decir, el inaugurado Sistema General de Participaciones (SGP), convocando la asistencia técnica del Fondo (Departamento de Asuntos Fiscales) para "preparar un reporte" del nuevo sistema "con miras a desarrollar opciones de reforma" (FMI 2005, p. 9).

En otras palabras: tan sólo un par de años después de haber realizado la primera reforma al régimen de transferencias ya se insinuaban – desde este lugar de enunciación - nuevas intenciones reformistas, incluso, contradiciendo con antelación la cláusula constitucional según la cual el régimen vigente era transitorio, de tal forma que una vez finalizado el período previsto en la misma reforma debía retornarse al arreglo original de la Carta de 1991.

Una vez cumplidos la mayoría de los compromisos, en 2005 y por tercera vez durante la administración de Uribe Vélez, se firmaría otro Acuerdo *stand-by* con el FMI (SBA-2005)[37].

Se reiteraba continuar adelante con las reformas estructurales insistiendo en la evaluación del actual sistema de transferencias para lo cual se publicaría un informe hacia el final del mismo año, exigencia que hacía parte de uno de los *criterios de desempeño y referentes estructurales del programa 2003-2004* que aparecían en estado de "no cumplimiento" y además sin "dispensa".

Precisamente, en el Acuerdo en cuestión se subrayaba cuidadosamente que el gobierno se comprometería a sentar las bases para llevar a cabo "ambiciosas reformas de mediano plazo, sobre todo en áreas de impuestos, subsidios y transferencias". Advertía de paso y preventivamente que "el mecanismo de transferencia a los gobiernos locales y regionales implica un potencial riesgo para las finanzas del gobierno central a partir de 2009", lo cual – finalmente – desencadenaría la segunda reforma a las transferencias intergubernamentales en los términos en que lo hemos desarrollado (FMI 2005, p. 9).

Aunque el protagonismo más visible en la era de las reformas en Colombia estuvo claramente identificado con el FMI, incluso eclipsando el rol de otros organismos multilaterales que hacían presencia en el país, el Banco Mundial también tuvo gran incidencia en las definiciones complementarias derivadas de las Reformas al Régimen de Transferencias[38]. No obstante, el rol del Fondo, en este tema, fue más que categórico.

---

[37] "Se han cumplido todos los criterios cuantitativos de desempeño para finales de 2004, lo mismo que la mayor parte de los referentes estructurales", con excepción de la reforma al Régimen Presupuestal (FMI 2005, 1).

[38] Nos referimos a la incidencia del Banco Mundial en la reforma sectorial al sistema de "agua y saneamiento básico" (un tercer componente central en materia de las transferencias) que fue viabilizada en la Ley que reglamentaba legalmente la (segunda) reforma constitucional al régimen. La influencia de este organismos para legalizar la creación de un "mercado óptimo" en Agua Potable y Saneamiento Básico bajo una *modalidad privatista* fue trascendental.

revista espacio crítica

Liminar

El rol y la influencia que han desempeñado en genérico las organizaciones multilaterales, y específicamente el Fondo Monetario Internacional dentro del reciente proceso de descentralización en Colombia es un hecho crucial.

El itinerario reformista en sus características básicas esenciales revela un fuerte sentido fiscalista-economicista asociado a esta situación. Igualmente, el giro recentralizador el cual confirma una ruptura de la tendencia histórica instituida con la Constitución Política de 1991, en principio, basada en los principios de la descentralización y la autonomía, los cuales finalmente quedan desvirtuados en los últimos tiempos bajo la hegemonía y la semántica que se ha impuesto con el modelo económico prevaleciente los últimos veinte años

A lo largo del proceso, las decisiones más sustantivas adoptadas respecto a la descentralización estuvieron fuertemente condicionadas por el contenido y ritmos de la agenda neoliberal que representaban estas instituciones en el marco de las llamadas reformas de segunda generación y, complementariamente, por las necesidades estratégicas del régimen político y la economía política colombianas. Así el papel que desempeñaron las agencias internacionales - en este caso - es meridiano e imposible de soslayar a la hora de analizar las particularidades del proceso[39].

No obstante, a la hora de hacer un balance en este sentido vale la pena llamar la atención sobre un par de asuntos adicionales de importancia actual.

La relación inversamente proporcional entre el proceso de recentralización y la democratización del régimen, recordemos, proyecto que desde la Constitución de 1991 iba de la mano de la profundización del componente descentralizador[40].

A la par de la reversión del tránsito desde la descentralización fiscal hacia la centralización de los recursos (y con ello distorsiones en las dimensiones política y administrativa mas allá de que aquí no son objeto de este examen) a través de la época de las contrarreformas al sistema de transferencias intergubernamentales, se exacerban espectacularmente los rasgos delegativos – al decir de Guillermo O'Donnell – del régimen colombiano (O'Donnell,

[39] De hecho, como preventivamente advertía Jordana la no corrección de situaciones en donde avanzaba el proceso de descentralización y sin desarrollo de *las relaciones intergubernamentales paralelamente* pudo conducir, como en este caso, a que los procesos se desaceleren, detengan o incluso involucionen y se perciban como en crisis e incluso – como también lo advierte, conduzcan hacia la quiebra del "nuevo modelo de Estado", el desarrollo de la Democracia, déficit de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, deslegitimación de niveles subnacionales y, al final, creciente inestabilidad en la estructura institucional de los países (Jordana, 2002).

[40] Incluso, el caso colombiano comparte el diagnostico según el cual las reformas generarían una mayor fragmentación en los niveles subnacionales, derivando en una "recentralización" (en esta perspectiva, de carácter nacional) (Repetto y Alonso, 2004).

revista espacio crítica

1992). Sobre todo, hacia el final de la trayectoria, con las dos administraciones sucesivas de Uribe Vélez, hoy por hoy vigentes.

El proceso de "núcleo duro" de las reformas de recentralización (vía modificaciones a la Carta Política y sus reglamentaciones legales) tanto como el "núcleo blando" (a través de directivas presidenciales, reglamentarias, etcétera) estuvieron modeladas por decisiones tecnocráticas en la forma de *acuerdos* con el FMI.

En este sentido planteamos el tránsito desde el *Pacto (social) constitucional* hacia el *Acuerdo neoliberal* mientras se recorren las distintas etapas del proceso en Colombia.

La mayor incidencia de los organismos multilaterales, iniciada con el primer Acuerdo extendido con el FMI en 1999 y que se institucionaliza plenamente con los sucesivos Acuerdos Stand-by, plantea una ruptura categórica entre la vigencia de la estructura, diseño y espíritu originales de la Carta del 91 (etapa constitucional) y un orden diferente que progresivamente destituye – mediante reformas sucesivas – este ordenamiento (etapa post-constitucional) en sus definiciones básicas en términos de la descentralización pero también en otros aspectos de relevancia política (*politics*) y de políticas (*policy*) relacionados.

A esto se le añade que en los trámites legislativos tanto de las reformas constitucionales y de sus leyes reglamentarias como de las reestructuraciones sectoriales - salud, educación y agua y saneamiento básico - derivadas del proceso de contrarreformas en la descentralización *in extenso*, el protagonismo y la incidencia del Congreso fue nulo (Kaufman y Nelson 2004, p. 475).

En las reformas constitucionales, la política oficialista estructurada alrededor de las coaliciones de gobierno (actor de las iniciativas) disfrutaba de amplias mayorías y, en general, los políticos en el Congreso, se caracterizaron por jugar un papel inicuo a la hora de introducir modificaciones a las iniciativas provenientes del Ejecutivo que a su vez se originaban en propuestas pre-elaboradas en instancias extra-estatales.

En este sentido queda claro la naturaleza *delegativa* y, por lo mismo, autoritaria, del régimen democrático hoy por hoy vigente en el país. En igual sentido la captura del Estado Social de Derecho por el Estado ("Acuerdo") Neoliberal.

Finalmente, en términos del fenómeno de descentralización en Colombia habría que identificar dos invariantes históricas, las cuales - según sea la coyuntura – definen en buena parte las dinámicas advertidas en términos de descentralización.

La primera: el conflicto armado y las necesidades de generar condiciones propicias para gestionar un ambiente de gobernabilidad mínima desde el Estado y el Gobierno y que – en segundo lugar – se conjugan con las necesidades del orden internacional, principalmente, las garantías para mantener niveles de confianza externa representados, sobre todo, en honrar los compromisos de la deuda externa.

revista espacio crítica

Últimamente, los desafíos derivados del conflicto armado interno y la institucionalización de la "confianza al inversionista" (externa), incluidos nuevos compromisos de deuda externa, han estado estrechamente vinculados con la profundización del modelo económico-político prevaleciente y altamente correlacionados con la consolidación de la tendencia centralizadora, particularmente, su dimensión fiscal[41].

Bibliografía

- Agrawal, A. y Ribot, J. (1999). "*Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases*". Journal of Developing Areas, No. 33, 473-502.

- Banco de la República (1989). "*La experiencia de Colombia en el manejo de la deuda externa*". XXVI Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano. Ottawa (Canadá), 1º de mayo de 1989.

- Bonet, J. (2006). "*Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*". Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, No. 77.

- Cadena, X. (2002). "*¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia*". Documento CEDE 2002-08. Bogotá: Universidad de Los Andes.

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) - Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2000) *Transferencias y equidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Constitución Política de Colombia (1991).

- Contraloría General de la República (2006). *Evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Informe Social 2006*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004). Documento CONPES, No. 3266. Bogotá: Consejo Superior de Política Económica y Social, República de Colombia.

[41] El "nuevo" gobierno presidido por Juan Manuel Santos – recordemos, protagonista y actor clave durante la mayor parte de este proceso como ex Ministro de Hacienda (Administración Pastrana) y, luego, como ex Ministro de Defensa (Administraciones Uribe Vélez) – sigue profundizando aún más la lógica descrita. Recientemente, proyectos de reforma constitucional presentado por el gobierno sobre: i) reforma las regalías (Acto Legislativo No. 13 de 2010) y ii) la llamada "responsabilidad fiscal" confirman aún más el carácter neoliberal que se acentúa en el régimen económico-político colombiano.

revista espacio crítica

- Díaz, P. (1996). "*Constitucionalismo neoliberal o neoconstitucionalismo latinoamericano*". Constitución, Gobernabilidad y Poder. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Estrada Álvarez, J. (2002), *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Estrada Álvarez, J. (2004), *La construcción del modelo neoliberal en Colombia*. Bogotá: Aurora.

- Estrada Álvarez, J. (2005). "*Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia*". Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Falleti, T. (2001) "*Federalización y descentralización educativa en la Argentina: consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal*". El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: Eudeba

- Falleti, T. (2005). "*A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*". American Political Science Review, Vol. 99, No. 3, 327-346.

- Fondo Monetario Internacional (1999). *Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI (diciembre 1999)*. Washington: FMI.

- Fondo Monetario Internacional (2002). *Acuerdo Stand-by con el FMI (diciembre 2002)*. Washington: FMI.

- Fondo Monetario Internacional (2003). *Acuerdo Stand-by con el FMI (diciembre 2003)*. Washington: FMI.

- Fondo Monetario Internacional (2005). *Acuerdo Stand-by con el FMI (abril 2005)*.Washington: FMI.

- Gómez, R., Olivera M. y Velasco M. (2009). "*Implementing a subnational results-oriented management budgeting system. Lessons from Medellín, Colombia*". ECD Working paper Series, No. 19.

- Hall, P. (1993). "*Policy paradigms, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain*". Comparative Politics, Vol. 25, No. 3, 275-297.

revista espacio crítica

- Hommes, R. (2002). *Modelo de Desarrollo Económico. Colombia 1990-2002*. Bogotá: Oveja Negra citado por Fernández, Juan Pablo (2009). "La peor corrupción es la que condena a Colombia al atraso", [en línea]. Disponible en: www.viva.org.co [Consulta: 30 de octubre de 2009].

- Jiménez Martín, C. (2008). *Democracia y neoliberalismo. Divergencias y convergencias en la construcción de la Carta Política colombiana de 1991*. Bogotá: La Carreta.

- Jordana, J. (2001). "*Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*". Serie de Documentos de Trabajo INDES – Unión Europea, I-22UE.

- Jordana, J. (2002). "*Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*". Serie de Documentos de Trabajo INDES – Unión Europea, I-38UE.

- Junguito, R. (2003). *Memorias de Hacienda 2002 – 2003*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Kaufman, R. y Nelson, J. (2004), *Crucial needs, weak incentives. Social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006) *Informe sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos* (vigencia 2005). Dirección General de Apoyo Fiscal. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Moncayo, V. (2004). *El Leviatán derrotado*. Bogotá: Norma.

- O'Donnell, G. (1992) "*¿Democracia Delegativa?*". Contrapuntos. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Ocampo, J. (1992). "*Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia*". Estabilización y Reforma Estructural en América Latina. Bogotá: Tercer Mundo.

- Peñate, A. (1999). "*El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado*". Reconocer la guerra para construir la paz. Bogotá: Norma.

- Presidencia de la República de Colombia (2002). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 'Hacia un Estado Comunitario'*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Puello-Socarrás, J.F. (2008). *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

- Puello-Socarrás, J.F. (2007) "*La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica*". Revista de Ciencia Política, No. 3.

- Puello-Socarrás, J.F. y Mora, F. (2005). "*Economía política y política económica en el discurso transnacional de las élites intelectuales y las reformas estructurales*". Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Ramírez Ríos, G.I. (2007). "*En qué van las transferencias*" [en línea]. Disponible en Semanario Virtual "Caja de Herramientas", No. 65: http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0065/ [Consulta: 30 de octubre de 2009].

- Repetto, F. y Alonso, G. (2004). "*La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*". Serie Políticas Sociales CEPAL, No. 97.

- Restrepo Botero, D. (2005). "*Contribución de la descentralización a la crisis económica y política*". La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis. Bogotá: FESCOL-CEREC.

- Revéiz, E. (1989). *Democratizar para sobrevivir*. Bogotá: Nuevas Ediciones.

- Sánchez Torres, C. (2003). "*El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991*". Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 5, No. 1, 172-210.

revista espacio crítica