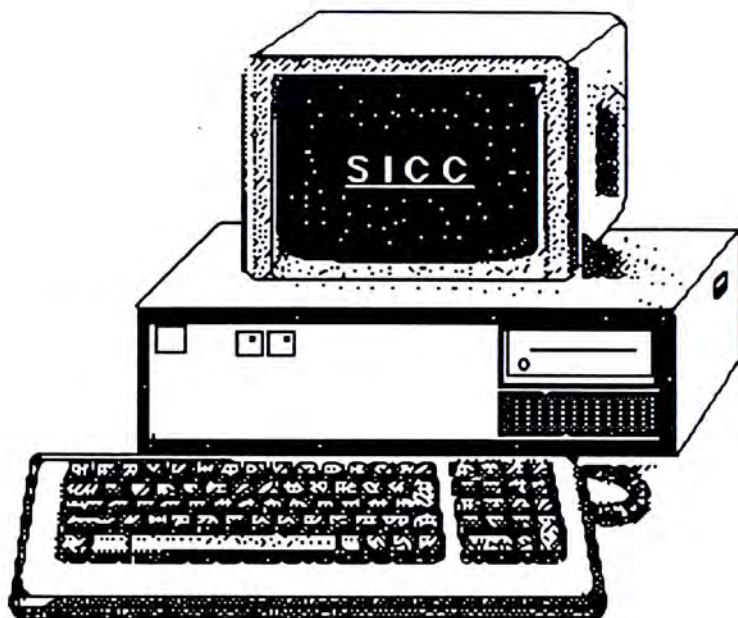
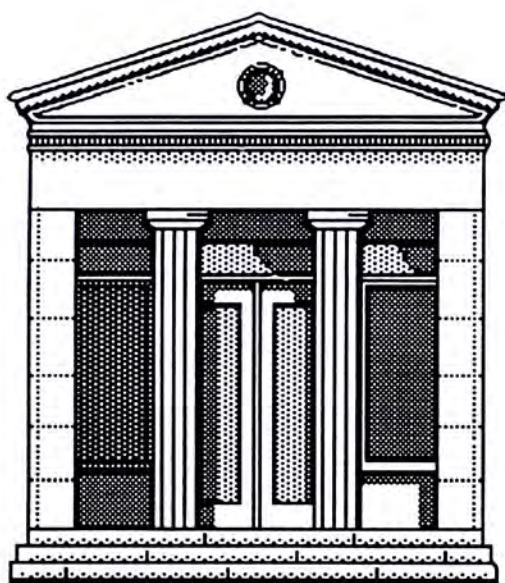


PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Centro de Información y Sistemas para la Preparación
de la Asamblea Nacional Constituyente



INFORME DE LA SESION DE LA COMISION SEGUNDA DEL
DIA 8 DE ABRIL DE 1991

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Bogotá, Abril 10 de 1991

® PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Derechos Reservados

COMISION SEGUNDA

TEMA: FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

TESIS: Exposición del doctor Armando Montenegro, Jefe de Planeación Nacional.

Señala que los servicios deben ser descentralizados para buscar una mayor eficacia en éstos. Entre las funciones que le indica a la nación están:

- a) El establecimiento de políticas económicas.
- b) Dirigir la política internacional.
- c) El recaudo y administración de impuestos nacionales.

A nivel departamental se debe realizar la planeación de ésta entidad territorial, además debe ser un intermediario entre la nación y los municipios.

Con relación al municipio éste se debe encargar de su planeación como también de las obras públicas.

Dentro de los servicios que el expositor hace énfasis son la salud y la educación y determina como se distribuye en las entidades territoriales las funciones de dichos servicios. Es así como cuando habla de salud dice que la nación se encarga de la creación de campañas generales sobre la salud; en los departamentos la función es la administración de los hospitales de carácter regional y en el municipio la prestación de la salud básica que se presta en los puestos de salud y hospitales locales.

Con relación a la educación la nación se encarga de diseñar las políticas generales y directrices de la educación como también se responsabiliza de la Universidad Nacional. Indica que las demás universidades deben estar vigiladas por los departamentos.

COMISION SEGUNDA

TEMA: RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

TESIS: Ponencia de los Constituyentes Eduardo Verano y Carlos Fernando Giraldo.

Los Constituyentes en la ponencia hacen un análisis de los diferentes proyectos que se han presentado a la Asamblea Nacional Constituyente. Es así como señalan que con relación al gasto público a nivel municipal algunos proyectos determinan que deben continuar recibiendo las transferencias que actualmente tienen; otros aceptan la cláusula general de competencia, con la cual el municipio debe atender los servicios locales y se hará la transferencia de acuerdo a éstos.

Algunos proyectos, señalan los ponentes, dicen que la responsabilidad de los municipios va en proporción a los recursos que obtengan. En el departamento se debe tener en cuenta el papel de subsidiaridad que cumple en la prestación de servicios y además como apoyo en la financiación y la técnica de las actividades de los municipios.

La relación fiscal intergubernamental y los sistemas de financiación para el gasto público municipal en algunos proyectos tienen en cuenta el situado fiscal que se realiza de acuerdo a los servicios que presta el municipio, así mismo la distribución del IVA. Los ponentes indican que el situado fiscal debe financiar los gastos de funcionamiento de los servicios de salud y de educación y para esto requiere por lo menos del 20% de los gastos corrientes de la nación. Cuando la educación y la salud sea competencia de los municipios, el situado fiscal se debe municipalizar y solo se debe retribuir a los departamentos cuando asuman dichos servicios.

El IVA se debe distribuir entre la nación, los municipios y algunas entidades descentralizadas.

Otros proyectos hablan de una sola transferencia que recae sobre los impuestos de la nación. Esta teoría, indican los ponentes, no es conveniente por la inestabilidad de algunas rentas de la nación, que no se presenta en el IVA.

Es necesario establecer en la Constitución los criterios para las relaciones fiscales gubernamentales. Además señalan que las transferencias de las entidades territoriales se deben respetar, como se determina en el artículo 183 de la Constitución. A este artículo se puede incluir la prohibición de realizar gravámenes municipales sobre las rentas y los bienes de los departamentos y la participación de los entes territoriales en las rentas nacionales ejerciendo el control fiscal.

No se debe hablar de transferencias por la autonomía de las entidades territoriales para el manejo y administración de las rentas.

El criterio para la distribución del situado fiscal son las necesidades básicas insatisfechas con la ayuda de un porcentaje.

En los ingresos públicos se debe tener en cuenta los siguientes principios:

- a). La equidad de los gravámenes.

- b). La neutralidad y el beneficio colectivo en el pago de las contribuciones y tributos.
- c). La simplicidad y la capacidad contributiva.
- d). La coordinación tributaria para el cobro de los tributos por parte de las entidades territoriales.

La potestad tributaria se debe enmarcar en la autonomía fiscal territorial y de acuerdo a los parámetros de:

- a). Capacidad de fijar tributos de acuerdo con la ley.
- b). Señalar una tasa sobre los impuestos para el desarrollo de los proyectos de las entidades territoriales.
- c). Formar unos regímenes tributarios de acuerdo con la capacidad económica de las personas.
- d). Delegación por parte del Legislativo o del Ejecutivo a las Asambleas Departamentales para la creación de impuestos.

Para lograr todo lo anterior es necesario que en la Ley Orgánica del Presupuesto se rija por los siguientes principios:

- a) Definir los principios comunes aplicables a los tres niveles de gobierno sobre la gestión presupuestal y las facultades reglamentarias que tendrán las entidades territoriales sobre la materia, garantizando la armonía del presupuesto con la parte operativa o programática anual de los planes de desarrollo económico y social y de inversión pública.
- b) La armonización de la inversión pública de los tres niveles de gobierno y la forma como se dará prioridad a la conformación del presupuesto nacional, a las regiones, secciones y municipios del país.
- c) Los periodos fiscal, contable, devaluación, seguimiento y control.
- d) La correspondencia entre la programación y la ejecución presupuestal.
- e). La conformación territorial del presupuesto."

A CONTINUACION SE TRANSCRIBE LOS ARTICULOS DE LA PONENCIA DE LA COMISION

-Artículo A: El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales está conformado por la participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales, en los recursos de créditos que se le asignen, en el gasto público nacional orientado a la cofinanciación y coinversión de proyectos y en otras modalidades de cesión de rentas o de competencia fiscal, para el establecimiento de dichos sistemas se considerarán todos o algunos de los siguientes propósitos: a) la eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. b) la compensación de las diferencias de capacidad de contribución entre las entidades territoriales. c) las reglas de participación de las entidades territoriales en los organismos nacionales, a quienes se les confíe la administración del crédito relativo a los servicios, funciones y obras que les corresponde atender. d) la asociación de las entidades territoriales entre sí y con la Nación, o sus entidades descentralizadas para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios o el cumplimiento de sus funciones. e) los costos de las competencias que les corresponde atender a fin de suplir las necesidades básicas insatisfechas.

-Artículo B: Situado fiscal.

Corresponde a los departamentos y distritos especiales una participación mínima del 20% en los ingresos corrientes de la Nación, para la atención de los servicios de educación y salud a cargo de sus municipios y de los distritos especiales, así como para la atención de esos servicios que aquellos directamente atiendan de acuerdo con el estatuto orgánico de las entidades territoriales.

Primera alternativa para el segundo inciso: el 20% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos y distritos, el 30% de acuerdo al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en educación y salud, y el resto en proporción a su población, la ley podrá establecer otros criterios para su asignación a los municipios de acuerdo al artículo A y al giro directo de los recursos a estos, la base de población y la configuración de los demás indicadores establecidos para efectos de la asignación de recursos, serán suministrados anualmente de acuerdo a los proyectos y cálculos realizados por los organismos institucionalmente encargados de llevar las estadísticas generales del país de conformidad con la Ley Orgánica de las entidades territoriales.

- Segunda alternativa para el segundo inciso: Esta asignación se distribuirá en atención al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en salud y educación por partes iguales entre los departamentos, distritos y en proporción a la población de los distintos territorios, la ley podrá establecer otros criterios para su asignación a los municipios de acuerdo al artículo A, y el giro directo de los recursos a estos.

Tercera alternativa para el segundo inciso: El 20% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos y distritos, el 40% de acuerdo al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en educación y salud y el resto en proporción a su población, la ley podrá establecer otros criterios para la asignación a sus municipios de acuerdo al artículo A, y el giro directo de sus recursos a estos."

- "Artículo C: derechos sobre los bienes y rentas territoriales.

Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de sus propiedades exclusivas, gozan de las mismas garantías de la propiedad y la renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos de la propiedad privada, la ley o el gobierno nacional en ningún caso podrán conceder exenciones ni tratamientos preferenciales respecto de derechos e impuestos de tales entidades, ni imponer a favor de la Nación, ni entidad distinta recargo sobre sus rentas o a las asignadas a ellas. Los municipios no podrán gravar los bienes, rentas o ingresos de los departamentos y de las entidades descentralizadas dependientes de estas, cuando se ordena una participación o cesión total en favor de las entidades territoriales, el Congreso o el gobierno mediante decretos con fuerza legislativa no podrán revocarla, disminuirla en forma alguna, ni cambiarla su destinación, las entidades territoriales tendrán derecho a recibir cesiones y participar en los recursos nacionales, así como ejercer el control fiscal sobre ellos, en los términos y condiciones que defina la Constitución y la ley."

- "Artículo D: Participación en el impuesto a las ventas, IVA.

Para la atención a los servicios públicos localesentidades territoriales de acuerdo al artículo A, parágrafo transitorio, el incremento de la participación de que trata el presente artículo, será progresivo, de acuerdo a la ley, y deberá causarse plenamente en el año de 1.997.

-Artículo E: Atribuciones del Gobernador. Son atribuciones del Gobernador a veces, una de ellas sería presentar oportunamente a la Asamblea el proyecto de ordenanza sobre el presupuesto de rentas y gastos.

-Artículo F: En atribuciones a la Asamblea departamental.

Aprobar, por iniciativa del Gobernador, los planes sectoriales de inversión departamental, expedir el presupuesto de rentas y gastos del departamento con base en el proyecto presentado por el Gobernador.

Reglamentar el régimen de control fiscal departamental de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución y la ley.

Adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de la funciones departamentales de conformidad con la Ley Marco.

- Artículo G: Son atribuciones del Alcalde.

Presentar oportunamente al Consejo el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto de rentas y gastos."

-Artículo H: Atribuciones del Consejo.

Decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones, de conformidad con la Ley Marco.

Reglamentar el régimen de control, fiscal y municipal, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución y la ley.

Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio con base en proyecto presentado por el Alcalde:

Adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones municipales de acuerdo con la Ley Marco.

-Artículo I: Son atribuciones de las Juntas Administradoras Locales.

Llevar la iniciativa en el gasto municipal de conformidad con la ley.

Gestionar directamente los recursos que el Consejo Municipal deberá asignarles.

-Artículo J: Los derechos de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales tendrán derecho dentro de los límites de la Constitución a: Administrar sus recursos, adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, ejercer la autonomía tributaria, participar en las rentas nacionales y ser beneficiario del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales de que trate el artículo A, al cual se obliga a la Nación, de conformidad con los principios de esta Constitución, que esta Constitución establece y con las disposiciones legales que se expidan en desarrollo de estos, autonomía fiscal.

Las entidades territoriales podrán adoptar con carácter temporal, los impuestos, contribuciones y sobre tasas distintos de lo del régimen fiscal ordinario que autorice el estatuto general de la organización territorial y ratifique la comunidad. La ley establecerá para el ejercicio de esta facultad los lineamientos básicos, tanto en el aspecto sustantivo, como en el procedimental.

-Artículo K: Derechos sobre las minas, y los recursos naturales del subsuelo y las minas.

Los recursos naturales del subsuelo y los demás recursos naturales no renovables y bienes que determine la ley son nacionales y sobre ellos se pagarán regalías. La ley establecerá las condiciones y los medios para su explotación, así como la participación que sobre el Fondo Nacional de Regalías, corresponde a cada una de las regiones. Los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de hidrocarburos o de recursos naturales no renovables tendrán derecho a una participación en dichas regalías."

-Artículo L: Legalidad del gasto.

No podrán hacerse gastos públicos que no hayan sido decretados por el Congreso y demás corporaciones autorizadas en esta Constitución, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

-“Artículo M: (...) mecánica de la planeación reglamentará todo lo relativo a la elaboración, aprobación y control del plan nacional de desarrollo económico y social por mecanismos de integración entre el plan nacional y los demás planes de desarrollo, la sujeción de los presupuestos públicos a ellos y la participación de distintas fuerzas económicas y sociales de las entidades territoriales y de las regiones en la concertación del plan y en los organismos, de planeación.”

-“Artículo N: Ley Orgánica del Presupuesto.

La ley orgánica del presupuesto definirá:

a- Las normas de elaboración, presentación, aprobación y armonización de los presupuestos de la Nación y las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, su coordinación con la parte programática del plan de desarrollo económico y social y de inversión en obras públicas.

b- La presentación y elaboración de los presupuestos nacional, departamental, distrital y municipal con base en la organización y prioridades territoriales así como a las comunidades respectivas.

c- Los períodos fiscal, contable, de devaluación, seguimiento y control, de eficacia y resultados, los principios de flexibilidad y transparencia presupuestales y las formas de hacerlos efectivos.

d- Los sistemas para garantizar que las participaciones en las rentas nacionales de parte de las entidades territoriales y demás sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, se hagan en función del valor efectivamente causados por las prestación de servicios o la ejecución de los programas o proyectos.

-“Artículo O: Control fiscal:

Las entidades territoriales ejercen su propio control fiscal, el cual será posterior, de resultados y orientado a la verificación de la eficiencia, la eficacia, la economía, en el manejo de los recursos públicos, las contralorías de las entidades territoriales no desempeñan funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. En las entidades territoriales el control fiscal corresponderá a los organismos que señale la ley, la cual podrá establecer normas generales para su ejercicio.

- La contabilidad de las entidades territoriales será llevada de conformidad a como lo establezca la ley, facilitando el registro, el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión.”

CONTENIDO

8 DE ABRIL DE 1991

Comisión Segunda

Incluye Análisis

P. 1-100

Visto Bueno Relatoría: _____

TRANSCRIPCION DE SESIONES

RELACION DE CASSETTES

8 DE ABRIL DE 1991

Comisión Segunda

1. Abril 8-91 (copia)
2. Abril 8-91 (copia)
3. Abril 8-91 (copia)
4. Abril 8-91 (copia)
5. Abril 8-91 (copia)
6. Abril 8-91 (copia)

Visto Bueno Relatoría: _____

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
COMISION SEGUNDA
SESION DEL 8 DE ABRIL DE 1991

...Contrapartida, por toda la parte política, lo que nosotros denominamos Apertura Regional o la necesidad de darle más autonomía a la región (...) los casos extremos de lo que está viviendo Europa del Este o el caso de China, donde como digo, no es comparable pero por el extremo al que llegaron estas situaciones, pero observamos que al lado de los cambios políticos y económicos, sin ninguna duda, el proceso regional, por ejemplo ha adquirido una consideración y un dinamismo inusitado. Entonces yo quiero insistir que el país está viviendo desde hace varios años, varios lustros, movimientos en éstas dos direcciones y por lo tanto no es sorpresivo que este movimiento de la autonomía tenga todo un dinamismo y una fuerza que estamos seguros se va a consolidar con las decisiones de la Asamblea Constituyente.

El segundo punto, y quizá yo quisiera dejarlo como la conclusión central, es que no se puede separar por lo menos tres cosas en el ordenamiento constitucional con respecto a ese tema. En primer término los propósitos del Estado de llegar a la población, sobre todo a la más pobre, con unas funciones sociales y con unos servicios que se van a articular seguramente como unos propósitos y objetivos de la sociedad colombiana. Por otro lado las funciones que aparezcan en la división de responsabilidades entre los tres niveles del Estado, por lo menos, la Nación, el departamento y el municipio. Y por otra parte algo fundamental que son los recursos, no puede haber un modelo y un funcionamiento armónico del país y de nuestras instituciones sin todos estos elementos, los propósitos, los recursos y las funciones están plenamente articuladas y ordenadas, si se van a otorgar funciones si no hay recursos, el modelo no va a funcionar, o si hay recursos y no hay funciones, va a existir una carencia de otra parte y en síntesis si ésto falla, los propósitos de dar salud, educación y servicios básicos no se van a alcanzar. Entonces un poco la orientación general de lo que vamos a hacer es como un llamado a la armonía, a la consistencia entre las diferentes partes del diseño de un modelo de un país descentralizado. Nosotros comenzamos el documento con algo que se resume en un gráfico que está en la página ocho, o si quieren un resumen tecnocrático de la historia reciente. Ahí encuentran ustedes un gráfico que es una curva, una curva en ascenso que muestra como, en nuestra interpretación después de nuestra Constitución de 1886, en la cual de un tajo se rompió el esquema federal y autónomo que tenía el país, comenzó un proceso creciente de centralismo que sólo terminó, está en la parte de la cima del gráfico, con la Constitución de 1968, y cómo a

TRANSCRIPCION DE SESIONES

partir de entonces, especialmente de los años setenta, el país comenzó a buscar por distintas vías y por distintas propuestas unos mecanismos más descentralizados que le devolvieran autonomía a la región. Interpretamos que estamos precisamente, en medio de terminando un proceso de búsqueda de un modelo que le devuelva la autonomía a las regiones, que comenzaron a perder en 1886.

Sin duda y un poco aterrizando en tema que nos ocupa, la Constitución del 86 eliminó los ingresos propios de los Estados o los departamentos, los ingresos que según ellos, el monopolio de la venta del tabaco, los monopolios de la venta de productos extranjeros, quizá sólo desde los años 9 y 10 con la Constituyente del año 9 y con algo de las ideas republicanas, hubo tal vez el único movimiento que le dió marcha atrás a éste proceso de centralismo, pues, en aquellos años se le devolvieron algunos recursos a los departamentos. Luego es bien sabido, que en los años veinte con la Misión Quemerer (sic), con las reformas de la contraloría, el Banco Central, a la política monetaria y después con la Constitución del 36 y los desarrollos siguientes, pues lo que se elevó y lo que nosotros pensamos que lo que el país debía hacer en este momento, pues se elevó la capacidad de intervención del Estado Central en todos los campos, pero esa intervención fue concentrada más en el nivel central del Estado, más que en los departamentos y los municipios, es decir, todas estas reformas tenían la racionalidad de integrar un país desarticulado, unos mercados inexistentes, unas regiones dispersas, entonces con la creación de un mercado y una economía nacional y la conformación inclusive de un Estado Nacional por estos mecanismos era inobjetable, con el tiempo empezaron a nacer institucion como el IFI, el INSFOPAL, LA CAJA AGRARIA, muchas de las cuales atendían desde el nivel central funciones y responsabilidades, que le podían competir en un diseño alternativo a los departamentos y municipios. Naturalmente este proceso de centralismo, logró más armonía y racionalidad, por decirlo así, en la época del Frente Nacional, y sobre todo con la Constitución de 1968, desde entonces se desarrolló un esquema que nosotros llamamos desconcentrador y no descentralista, por medio de los cuales la racionalidad misma y el tamaño del país hacía que las instituciones centralizadas se rompieran en otras instituciones también a nivel central, más autónomas pero que nunca dejaron de ser centralistas, así aparecieron por ejemplo, Colpuertos, TELECOM, muchas entidades que antes eran divisiones de los Ministerios, empezaron a desligarse de ellos, a tener autonomía administrativa, pero continuaban siendo centrales. Entonces cuando éstas, como estas instituciones nacionales irrumpían en todos los departamentos y municipios, la racionalidad desarrollada alrededor del Frente Nacional y sobre todo las reformas del 68, era la creación y el desarrollo de direcciones y seccionales departamentales que trataba un poco, insisto, de darle cierta racionalidad al

TRANSCRIPCION DE SESIONES

esquema, pero por ejemplo en la salud o en la educación llegaban las direcciones seccionales o departamentales, tenían un manejo dentro de la órbita de un departamento, pero no, pero eran nacionales, no tenían ninguna integración con la vida departamental o municipal. A pesar de que en el 68 se creó el sistema fiscal para canalizar recursos nacionales y fiscales hacia los departamentos, lo que fue en últimas, facilitó fue la nacionalización total de la educación y de la salud, la parte fiscal era aparentemente una devolución de recursos, pero soportó un proceso administrativo e institucional completamente centralista. Yo creo que vale la pena insistir que todas estas reformas permitieron y acompañaron un proceso de desarrollo del país bastante importante, que permitió hacer reformas económicas e institucionales con las cuales se inició el despegue de la industrialización del país, se apoyó un proceso de urbanización, en general de modernización en muchos campos, de protección a nuevos sectores sociales, pero si bien esos fueron los logros, el costo, el costo creciente fue que el Estado fue cada vez más inoperante, cada vez más ineficiente, más distante de los ciudadanos, y que dió lugar a un proceso de eliminación de la autonomía y de la vida regional, ese proceso fue cada vez más incompatible con la terminación del Frente Nacional, y la iniciación de una vida política mucho más democrática, cuando fueron mucho más obvias en la década de los setenta las grandes deficiencias e inoperancias del Estado Central, y donde se comenzó a conformar (sic) las propuestas de cambio. En nuestro concepto la primera propuesta importante que rompe toda la tendencia al centralismo, ocurrió con el fallido proyecto de Reforma Constitucional del Presidente López, (...) una fórmula articulada de una reforma de corte municipal donde se redistribuyen ya funciones y transferencias, a pesar de que en esa época hubo reformas, como la de ISA y el BANCO POPULAR que con el llamado a la descentralización en la práctica sólo significaba una desbogatización de funciones que siguieron siendo centralistas, se creó un proceso que nosotros creemos que ha sido, que ha seguido durante quince años y parte del cual está a punto a culminar con las funciones de esta Asamblea. Posteriormente ya aparecen y es mucho más conocido, las propuestas de cambio en los años 78 se trató de crear unos comités seccionales en los cuales el Gobernador como representante local se reuniera con todos los jefes nacionales que tuvieran ingerencia sobre el departamento y así coordinar un poco a nivel regional, las funciones del departamento, también se crearon propuestas y esquemas para delegar funciones nacionales en las regiones por medio de contratos, luego en los ochentas aparecieron los cambios al proceso de planeación, con los cortes, en fin mecanismos imperfectos que buscaban que las regiones y las comunidades, no del centro, se vincularan a los planes de inversión y a los planes de desarrollo. Y lo que es más reciente, naturalmente, todas las reformas del ámbito municipal con la elección de alcaldes y las transferencias de recursos,

TRANSCRIPCION DE SESIONES

con las leyes que son ya conocidas. En general con este proceso, yo quiero insistir, que lo que se nota es una gran búsqueda del país de un modelo distinto que sea más armónico y más coherente. Por eso, ante, situando esta discusión dentro de un proceso histórico, quizá, insisto el mensaje de que toda la reforma que se haga debe crear armonía entre recursos y funciones y que mire el conjunto la Nación, el departamento y el municipio, el beneficio sesgado de cualquiera de ellos puede desarticular el funcionamiento global, de todo el modelo que se diseñe y puede tener consecuencias que no sean benéficas para el país como un todo.

- A continuación, y después de ésta introducción del documento, hacemos una distribución de funciones que están a partir de la página once, y quizás fuera, quiero pasarla rápidamente pero quisiera que me acompañaran a mirarla, perdón, echemos una página atrás, en la once. Un país descentralizado de realización. Un poco, nosotros al principio queremos responder la pregunta, un poco, sería por qué se le distribuyen funciones, cuál es la racionalidad de que ciertas funciones las presten los municipios y los departamentos y no la Nación, y mirarlo si quieren desde un punto de vista técnico, es decir, funciona bien o no funciona bien, a parte de la necesidad de las comunidades de vincularse a su propio proceso y a decir sobre las cosas que le compete. Y yo creo que en este campo, nosotros creemos que la respuesta técnica se acerca mucho a la que acabo de mencionar, muchos servicios desde del punto de vista de eficiencia y costos se prestan mejor si se descentralizan, es decir, sobre todo sobre la escala de operación, son cosas que se hacen con menores costos si se realizan en pequeñas unidades, si están más cerca de la comunidad, éstas cosas, esta muy claro en salud y educación, son más costosas si se hacen a gran escala, es decir a una escala nacional. Entonces nosotros creemos que hay una razón tecnológica o de costos que asegura que la organización en pequeña escala sea mucho más eficiente, pero así mismo la tecnología, si ese es el concepto que uno puede aceptar, que es un poco que guíe como se distribuyen funciones, no dá respuestas generales para todos los casos, por ejemplo, uno en salud sí puede decir que un puesto de salud, que un hospital puede estar en el municipio porque lo hace mejor, porque está cerca a la comunidad, no suben los costos, la administración es menor, pero hay procesos por ejemplo de comunicación o de prestación de servicios de energía eléctrica que la escala obliga que el control o la dirección de ese tipo de procesos sea mayor, entonces, digamos, las funciones que vamos a describir de allí en adelante se van a guiar por ese criterio de lo que hemos mirado los técnicos de planeación al respecto y que de ahí sale la conclusión, un poco que el régimen de distribución de funciones debe ser flexible. Por ejemplo, la Comisión Quinta el otro día que

hablaba de la Ley Diez de salud, por ejemplo municipalizaba el manejo de la malaria, yo creo que tecnológicamente eso no está bien, un mal que afecta de esa naturaleza que afecta una parte tan grande del país, lo más eficiente es que la dirección sea mucho más grande, probablemente nacional, porque consigue las vacunas, los recursos, la propaganda, la información, eso se hace a una escala mayor, se usa la televisión, eso supera los límites politico-administrativos de los entes territoriales. Y ese criterio yo creo que con flexibilidad se debe buscar para los distintos entes. Así mismo, otro ejemplo que les doy es el de los teléfonos si uno hubiéra repartido funciones hace veinte años, la mayoría de los esquemas de telecomunicaciones sin duda, tendrían carácter municipal, hoy en día hacen que la distinción entre larga distancia y telefonía local se halla borrado, y la telefonía celular donde el país va a estar y tiene que estar si quiere crecer, el conglomerado mínimo ocupa unos espacios equivalentes a varios departamentos, porque eso es lo más barato y lo más eficiente. Entonces la distribución de funciones deben tener un contexto además de las consideraciones políticas, porque eso es lo que más le conviene al país, a la economía y a la sociedad como un todo. Y al igual que no se puede botar todo al centro, porque estamos viendo que es muy ineficiente porque la salud, no se presta, la educación no se presta, en la redistribución de funciones, hay que tener consideraciones y flexibilidades de toda naturaleza, eso lo habíamos alcanzado a comentar en los distintos sectores y secciones. En la página doce, miramos rápidamente, las funciones generales de la Nación, el departamento y el municipio dentro de estos conceptos, naturalmente de la Nación, primero se habla del establecimiento de políticas económicas, dirigir la política internacional, la defensa, el recaudo y administración de impuestos nacionales, ahora insistimos en eso, garantizar los servicios sociales básicos, pero sólo mediante la redistribución de recursos y vamos a ver que en salud y en educación y en muchos servicios, en nuestro concepto, la Nación no debe ejecutar nada, no es un ente ejecutor, debe ejecutar proyectos de obras públicas sólo a escala nacional, también lo vamos a ver, y en general ese tipo de orientación, quizá después hablamos sobre planeación, si me olvido, por favor me recuerdan, para un poco, cómo articular la planeación a todo eso. Y el nivel departamental que está en la página catorce, hablamos de ejercer la planeación departamental, que nosotros insistimos en todos los campos, que debe de estar validados por el proceso democrático con la elección popular, de Presidente, Gobernadores, o de Alcaldes, luego prestar los servicios y ejecutar las obras públicas, que tecnológicamente les competan, que les asigne la ley, establecer impuestos y tarifas para el departamento, y después vamos a ver, restar algunos servicios temporalmente, mientras los municipios en la transición a un modelo más descentralizado no puedan hacerlo.

Nosotros vamos a (...) sobre la transición a la descentralización, mientras los municipios desarrollan su capacidad de ejercer funciones.

Luego en la página quince, la responsabilidad de los municipios, entonces la planeación local, después la ejecución de obras públicas, y prestar, será por excelencia en este concepto, el ente territorial encargado de la ejecución tanto de obras públicas como de obras sociales. El municipio establecerá impuestos, tarifas, etc. y será pues, también actividad del Estado, que por excelencia tendrá contacto directo con la ciudad.

Entonces, luego pasamos a la página diez y siete, un poco, cómo se traduce ésto y toda esta introducción que he hecho, en las funciones, en salud, educación, obras públicas, etc. los sectores más importantes. Entonces, empecemos en salud, como hemos dicho, en el nivel nacional simplemente el diseño político, creación de modernas campañas generales y sólo excepcionalmente que se ejecuten programas de carácter nacional, excepcionalmente, por ejemplo, algunas campañas de hospitales como, de cáncer, de algunos programas muy especiales, la misma escala de lo que decía, no puede ser ni municipal ni departamental, algunas cosas relacionadas con la investigación, deben permanecer a nivel nacional posiblemente por que es más fácil, más económico, más eficiente que así sea. En los departamentos en salud, nosotros creemos que deben estar la ejecución o digamos la administración de los hospitales de carácter regional, universitario especializado, salvo aquellos que vayan a la Nación. Yo creo que esa debe ser la función en la ejecución, la única función de los departamentos, naturalmente participará en los programas, en las campañas, etc. donde se coordine a los municipios.

Hemos leído también la experiencia de salud en muchos lugares del mundo, y nos dice que la salud más eficiente es cuando los hospitales tienen autonomía administrativa y patrimonial, inclusive, a pesar de que esté en la orbita departamental o municipal, es muy importante que no se manejen los distintos hospitales como distintas dependencias de una misma organización, que cambien directores, que tengan autonomía patrimonial y departamental, aún al nivel municipal. En el municipio, nosotros creemos que deben estar la prestación de salud básica, puestos, centros de salud y todos los hospitales locales, deben ser responsabilidad municipal, naturalmente, insisto en el punto, que cuando se logre una autonomía patrimonial, es decir, eso quiere decir que inclusive para manejar un hospital, el municipio es una entidad muy grande, la descentralización indica que un hospital debe ser relativamente autónomo, manejado por un pedazo de municipio, naturalmente como una entidad municipal, pero descentralizada, ese es el

punto que acerca a comunidad, juntas directivas, le dá estabilidad al proceso económico, al proceso administrativo y naturalmente si ponemos toda la responsabilidad a puestos, centros de salud y hospitales, se concluye que el ejecutor por excelencia de los cuidados de salud va a ser el municipio.

Un planteamiento semejante aparece en educación, el Gobierno ejecutará, diseñará las políticas generales y las de directrices pedagógicas, técnicas y tal vez, en el campo de ejecución se deba mantener sólo a nivel central la responsabilidad de la Universidad Nacional de Colombia. Tanto en salud como en educación, una parte fundamental del manejo del nivel central será, yo quisiera que nombráramos a la parte fiscal, lo recordemos, el manejo de los recursos, de las transferencias de recursos que financian la salud y la educación en los campos municipales y departamentales. En el departamento se debe capacitar docentes, simplemente porque esa es la escala más adecuada que reúne a los docentes de un grupo grande de municipios y se genere economías que lo hacen más eficiente. Deben estar las universidades, deben ser plenamente departamentales, muchas de las cuales son a nivel nacional, y definitivamente con la responsabilidad deben haber recursos es para que las universidades en todo el proceso administrativo y financiero sean verdaderamente departamentales y atiendan a sus regiones de la manera más eficiente, cortando el vínculo con el nivel central.

Nosotros dejamos dos dudas, nosotros creemos que el proceso del BIENESTAR FAMILIAR, y el proceso del SENA, uno en salud y otro en educación, deben ser también descentralizados, el manejo, por ejemplo, el manejo de Bienestar Familiar de guarderías, atención a madres, compra de alimentos, es algo eminentemente vinculado a los barrios, a las regiones pobres de las ciudades, que debe tener un manejo municipal. Y por qué no el SENA, la capacitación de la fuerza de trabajo, pues debe tener un nivel departamental y otro municipal, en el cual muy poco, si acaso sólo en el diseño de orientación y de políticas generales, el Estado Central deba participar. Los municipios deben completamente la parte financiera y administrativa, manejar todo lo demás, es decir toda la educación primaria y secundaria, no vemos por qué, esto deba llegar a los niveles superiores, por lo tanto tendrá las funciones de contruir, dotar y mantener planteles educativos, y debe tener flexibilidad administrativa para adelantar todo este proceso de cambio, por lo tanto se dice aquí, es necesario con miras en ese proceso, mirar y pensar si el estatuto docente que tenemos sirve, es útil y es funcional con un esquema descentralizado. Nosotros creemos que no.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

En la parte de vías nosotros tenemos algo que se llama el Fondo de Vías Nacional, es un fondo vial, pero no es nacional, lo comentábamos con ustedes, con algunos de ustedes antes de esta sesión, tenemos un sistema por medio del cual todas las aspiraciones regionales en el ámbito de las vías, de los caminos veredales de la construcción de escuelas, de la construcción de hospitales, todo llega a nivel central y todo llega a Planeación Nacional, es algo que no tiene sentido, por eso yo a veces pienso que es una fuente de frustraciones regionales. La Nación sólo debe construir en vías y los demás campos, las obras de carácter nacional, las regiones deben asumir sus vías, sus caminos de penetración por sí mismos, de esa forma la aspiración de construir un camino entre dos regiones, no debe ser la aspiración que debe culminar en Planeación Nacional, el Ministerio de Hacienda o la Presidencia de la República, nosotros creemos que eso no tiene sentido, además porque no somos capaces de hacerlo a nivel central, por más buenos técnicos que seamos o que pudiéramos ser, entonces debemos crear un esquema por el cual se rompa y se distribuya qué obras hace la Nación, cuáles hacen los departamentos, naturalmente se deben distribuir también recursos, fondos, para que tanto la Nación como los departamentos, puedan hacer lo que les toca. Nosotros creemos que para determinar qué es lo que hace la Nación es muy fácil, hay unas vías troncales, unas vías que conectan a todo el país, que se pueden determinar técnicamente por su orientación, y por el volumen de tránsito, y es así, sólo esas vías deben ser construídas y mantenidas por la Nación, algo así sucede en otras partes del mundo, en Estados Unidos hay una red nacional de autopistas que son responsabilidad del Estado Central, lo demás es federal. Las vías con menor tráfico, o que conectan municipios o regiones de los departamentos, no deben ser de carácter nacional, y ese fue el sentido inicial del Fondo Vial Nacional, de que hubieran más vías a nivel central que las construyera la Nación, pero a medida que las regiones no podían hacerlo porque no tenían recursos, las leyes de nacionalización que son cientos, empezaron a nacionalizar todas las vías veredales y locales. Nosotros creemos que eso se puede romper con la constitución de lo que aquí hemos llamado Fondos Viales Departamentales, que haya una transferencia, que nos imaginamos debe ser del impuesto a la gasolina, el cual constituya los fondos viales departamentales, junto con la responsabilidad de construir esas vías, y creemos que debe ser departamental, porque también es una escala adecuada, esto no implica que los municipios no construyan, porque también lo debe hacer, pero sí el atender toda la región aparece en principio como una función departamental que se pueda compartir con los municipios más desarrollados.

Naturalmente uno mira a nivel local, por ejemplo en los departamentos conviven secretarías de obras, divisiones seccionales del FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES y los distritos

de obras, esas tres cosas tienen que fundirse en una sola, está hecho para lo mismo, para atender los caminos y las vías de las regiones y los departamentos, ahí aparece una función departamental clarísima que tiene la escala propia de su atención, de su nivel y que se debe ejecutar con mucha más eficiencia de ésta forma descentralizada. Naturalmente, los municipios por su parte deben participar, deben cofinanciar, participar en esos programas, atender, cuando tenga capacidad para hacerlo, sus propias obras públicas en coordinación con los departamentos. En agua potable y saneamiento es una distribución de funciones más conocida, a nivel central, eso está en la página veinte, se encargará de diseñar políticas generales, dar criterios y orientación a los distintos niveles, el departamento también prestará asesoría técnica a los municipios y puede ayudarles a financiar obras, pero definitivamente como está planteado en la página veintiuno, y está planteado en las normas existentes, la responsabilidad de los municipios es fundamental, como principal ente ejecutor, planificador y administrador de todo el proceso de agua potable. En vivienda aparece algo semejante a nivel nacional solo, y quizá en vivienda es uno de los ejemplos más...

... En fin, es uno de los ejemplos más claros de como no hacer las cosas a nivel central, yo creo que también es un buen ejemplo como el programa de vivienda social que ha desarrollado el gobierno, que le da una gran agilidad a la vida municipal, por cuanto la mayoría de los programas que no desarrollan su propio, ¡oh! perdón, o no la mayoría, todos los programas que no desarrollan el sector privado van a tener como ejecutores y promotores a los municipios y la Nación, sólo concurre a la cofinanciación por medio de la transferencia del subsidio a quien adelante los programas. El ICEL, ustedes saben, va a dejar de construir, de contratar, de dar créditos, de atender a personas individuales, es un ejemplo donde la escala, la parte tecnológica iba en contra de la eficiencia. En la página veintidos está la provisión de energía, donde aparece una función clarísima parecida a las de las carreteras, la red de interconexión nacional es algo así como las autopistas, es en el sector eléctrico como las autopistas en el sector vial. Lo que permite que se trasladen a través de todo el país, eh..., todas las fuentes de energía eléctrica y que puede dar cobertura nacional, una vez se establece este sistema de red de interconexión y a la generación regional, nacional o privada puede articularse para llevar los recursos eléctricos a quien los necesite. Podrá regular, asesorar y controlar y apoyar a los entes territoriales en la realización de sus proyectos. El departamento tendrá también la misma escala de ruidos de distribución departamental, que unos municipios o regiones, o provincias de otros departamentos, donde también hay una función muy clara a

TRANSCRIPCION DE SESIONES

la vía departamental. El municipio por su parte tiene una función básica en el proceso tecnológico de la energía eléctrica, que es distribuir energía, administrar las empresas locales, cobrar y llegar al usuario, esa es la función que ahora también está desdibujada, por cuanto, por cuanto, por otra omisión (sic) muchas partes de Colombia tienen empresas nacionales de distribución, las cuales, las regiones no se deben articular, nosotros creemos y lo hemos planteado, que el ICEL debe desnombrarse en empresas regionales, donde sean los departamentos y las regiones quienes manejen concretamente la vía financiera y administrativa de las empresas de distribución eléctrica, la telefonía también debe circunscribirse al equivalente de la red troncal de carreteras, o a la red de transmisión, que es toda la red de servicios de larga distancia y de comunicación del país con el exterior, esa es la función típicamente nacional y debe retirarse de toda la ejecución en el resto de entes territoriales. La larga distancia departamental, la distribución de servicios a los municipios, deben ser funciones que no competen a la Nación, ¿Sí?

- En este caso ¿Cómo se haría por ejemplo con el proceso de aveniación (sic), exactamente contraria en casi todos los municipios, que se han vuelto socios? TELECOM se ha vuelto socio de todos los municipios para prestar el servicio de telefonía, o sea que sería casi un proceso, revertir todo un proceso que lleva menos de 10 años.

- Sí, yo creo que realmente yo estoy convencido, que personalmente, de que ese proceso que se dió no es lógico, y se dió porque la distribución de recursos, lo que se llama la participación de lo que gana la empresa local y gana TELECOM por cada llamada.

- Sí, fue un reemplazo de la exigencia de los municipios.

- Pero en parte inducido por política de TELECOM, es decir como se repartieron los recursos.

- TELECOM lo hizo a propósito, TELECOM lo que hizo fue que puso muy costoso el servicio de telefonía de larga distancia, y la parte que le tocaba al municipio era dramáticamente pequeña, a pesar de que era el que corría con la mayor inversión, porque la mayor inversión siempre era la red urbana, que es lo más costoso, la red, ya la troncal nacional es mucho más barata en relación a lo que vale la red urbana, y sin embargo TELECOM se fue comiendo casi todas las empresas municipales.

- Pero fue precisamente por lo que usted dice, la manera de redistribuirse los recursos fruto del negocio común, que era sesgado a favor de TELECOM y no hacía viable la vía de las empresas municipales, entonces yo creo que eso debe replantearse, porque no tiene sentido de que llegue a Armenia o a Pasto, o a cualquier ciudad de Colombia y la empresa sea una Entidad Nacional.

- Precisamente doctor Montenegro, yo creo que está tocando y lo felicito porque es un magnífico documento, usted está tocando es el meollo del problema, el problema es que ese proceso TELECOM duró en comerse todas las telefonías locales, una década, casi dos décadas, pero a la hora de vertir el proceso y entregárselo nuevamente a los municipios, podía ocasionar exactamente el mismo problema, los municipios no estarían preparados, o sea es que el gran problema que veo yo, es volver a darle al municipio todas estas funciones, si los municipios no están preparados, no tienen una infraestructura, salvo algunos municipios como por ejemplo Cali, Medellín, Bogotá, en fin, los municipios grandes que tengan toda una infraestructura organizativa para poder otra vez encargarse de todo esto, esto tendría que ser más que nada no solamente la asignación de las funciones, tendría que ser materia importante, sino yo creo que es el proceso de cómo se programaría esa reversión de funciones a los municipios, porque podría suceder exactamente lo que sucedió a la salud y la educación, les dieron las funciones y les dieron algo de plata y no tenían la infraestructura organizativa para poderlo hacer y fracasaron.

- Estoy completamente de acuerdo y es algo que prácticamente quería tocar a continuación, era un poco lo que viene en la página veinticinco, yo creo que podríamos comenzar con lo que usted ha anotado, que es la respuesta clave, es decir aparece lo que usted dice, un planteamiento

que le aparecen una cantidad de responsabilidades nuevas y muy complejas a los municipios, y si uno mira tanto los recursos humanos y gerenciales, recursos fiscales, inmediatamente no van a poder desempeñarlos y va a ser un fracaso contra el cual yo creo que los que creemos en la descentralización, pues hay que proponer alternativas para hacerlo, yo creo que el primer criterio que se debe tener en cuenta, digamos ésto que acabamos de anotar para ser concretos, una meta última hacia donde podamos movernos, es que esto no lo podemos hacer ni en 6 meses, ni en 1 año, probablemente ni en 5 años. En unos sitios sí se puede más rápido, entonces yo creo que hay que tener un proceso gradual y selectivo, reconociendo las capacidades de cada municipio y cada región del país, es decir, y tenemos que hacer un esfuerzo como está planteado el documento, por hacer una campaña de apoyo insitucional, de desarrollo gerencial.

- Hay que descentralizar la educación pública, es decir la educación en la administración pública, que está concentrada en Bogotá, donde se están capacitando mayor número de personas, informadas o capacitadas en el manejo de la cosa pública, es acá en Bogotá, en la provincia uno encuentra muy escasas personas que conozcan a fondo esa materia, entonces yo creo que habría que empezar por preparar gente de la provincia para que puedan acometer esta tarea.

- Eso lo tenemos planteado como una de las estrategias para hacer viable este proceso, que quizás está en la página treinta y tres, donde se habla exactamente lo que usted dice y yo creo que lo hemos aprendido un poco con sangre, al analizar el proceso que llevamos de descentralización, hemos tratado de descentralizar cuestiones de agua y nos encontramos que la mayoría han fracasado, no porque los municipios no deban tener responsabilidad, sino porque se trasladó de una manera muy abrupta, sin los recursos humanos y fiscales, la responsabilidad, a ver doctor.

- Antes de pasar a la estrategia, a mí me gustaría preguntar el tema de la administración y responsabilidad portuaria, en el planteamiento que usted está haciendo, está incluido en el capítulo sobre infraestructura vial y la Nación sigue administrando los puertos.

- No lo tenemos desarrollado explícitamente en el documento, pero la política que se ha planteado en la nueva ley de puertos, nos toca plantear es que en el nivel central hay una Superintendencia y un nivel de normatización a nivel general y la ejecución que sea por puertos regionales o locales, relativamente autónomos.

- Perdón señor director, ¿Eso incluye los aeropuertos o sólo los puertos?

- En lo de los aeropuertos lo que se ha pensado es algo muy semejante, a nivel nacional el establecimiento de normas que debe haber, la regulación de espacio aéreo, el tráfico por estos corredores, por todo el país, cierto lenguaje, hay una codificación mínima que debe ser uniforme, pero nosotros no debemos porque los aeropuertos no van a ser municipales.

- Perdón doctor Montenegro, hay una solicitud de un Honorable Delegatario para que no establezcamos un diálogo, unas interpelaciones sí y preguntas, pero no una especie de diálogo a ver si agilizamos un poco.

- Muy bien, entonces ese punto de la gradualidad yo creo que es fundamental, eso quizás lo que lleva como muchas de estas discusiones es a la flexibilidad constitucional y el diseño por las vías legales de los mecanismos de traslado de funciones y la asunción de ellas por parte de los municipios para que se vayan adecuando a las capacidades. Yo creo que la norma máxima, digamos la dirección completa del proceso, las orientaciones generales que uno pudiera acercarse a un modelo de esta naturaleza o a algo parecido, pero a una concepción descentralista que yo creo que existe pero que las funciones no sean muy rígidas y que puedan más bien irse graduando y adecuando hacia las circunstancias, por medio de normas legales. Naturalmente ahí hablamos del apoyo al proceso de cambio institucional por el sistema, hay un programa que este Gobierno está desarrollando, hay unos recursos, ahí está la idea que yo creo que es fundamental, que debe haber un sistema de apoyo al desarrollo de los municipios, por

TRANSCRIPCION DE SESIONES

medio de cursos, diseño de metodologías, patrones generales, digamos de sistematización, esquemas presupuestales, en fin todo para que las regiones puedan adaptar una serie de mecanismos que le permitan administrar y mirar el manejo de todos estos procesos. Si ustedes lo miran el diseño del Plan Nacional de Rehabilitación, por ejemplo se hizo teniendo en cuenta ya no la acción del Estado que siempre nos pareció, que el Plan Nacional de Rehabilitación era un esquema absolutamente centralista, eso sí pasaba por encima del departamento, el municipio y todo y había una relación directa entre el Palacio de Nariño y una región en problemas. El rediseño que acaba de hacer este gobierno, está muy dirigido a hacer un desarrollo institucional-local, municipalista que vincula el apoyo de los procesos locales y no los suplante, un poco con la urgencia de que el Estado llegará a estas regiones, se pasaron por encima todos los niveles administrativos. El nuevo esquema ya trata de incorporarlos y vincular todo el PNR a la vida municipal y a la democracia local. Volviendo un poco entonces a la página treinta y tres, a la parte de estrategias, nosotros hablábamos de estrategias, es decir uno plantea estas metas y estas funciones y uno dice bueno, ¿Y esto cómo va a funcionar? Es decir yo no tengo ni la plata, ni los recursos humanos, ni tenemos todavía un proceso democrático que lo apoye, entonces precisamente se dirige este capítulo a hacer reflexiones y a plantear algunos esquemas que solucionen los problemas. El primero naturalmente es que en forma paralela y simultánea a la distribución de funciones, debe haber una claridad en el manejo de recursos fiscales, porque si no otra vez va a haber muchas responsabilidades y no va a haber plata para hacer esto. En la parte fiscal nosotros planteamos ante todo, que la autonomía verdadera tiene que darse con la soberanía fiscal que ha planteado el gobierno en varias ocasiones, debe haber una capacidad autónoma de manejar las tasas y las bases gravables de varios impuestos que sean la contrapartida de la mayor autonomía de las regiones, sólo con eso vamos a estar también un poco retomando el camino que perdimos en 1886, cuando se le extrajo la capacidad y la autonomía a las regiones. Lo segundo que ponemos aquí, es la redistribución de ingresos de nivel nacional, es decir la parte de que haya una soberanía fiscal limitada en las regiones, hay que volver a mirar todo el tema de, cómo son los recursos de la Nación, cómo llegan a los municipios y departamentos. Nosotros creemos que además es fundamental, inclusive para esas tres cosas, porque dice en la introducción, funcione, un propósito por ejemplo para que le llegue la salud y la educación a los más pobres, si el Estado Central no es ejecutor cómo vamos a hacer para que entidades autónomas sí cumplan lo que dice la Constitución o quiere el país en otra parte. Entonces nosotros creemos que las transferencias, lo que equivale al IVA y al situado fiscal, pueden vincularse a la atención de salud y educación en general y a las necesidades básicas de la población colombiana. Nosotros

TRANSCRIPCION DE SESIONES

creemos que no deben existir transferencias sin responsabilidades, algo que hoy existe, si no correremos el riesgo de que nuestros propósitos globales no se cumplan, los recursos de la Nación deben tener una destinación específica de atender ciertos programas y también explícitamente a la población más pobre, insistir en que no debe haber traslado de funciones sin responsabilidades y ligado a los dos puntos anteriores, si dejamos como propósito atender salud y educación, en fin y que las responsabilidades se deleguen con recursos, que la manera de hacer las transferencias sea conducida a aumentar la cobertura y a atender a la gente. Nosotros creemos que hacer las transferencias en bloque, así sean para educación, así para los municipios, pero decirlo así no ayuda a aumentar las coberturas. Yo quiero tocar ese punto desde ahora entrando al sector social, muchos países por ejemplo tienen formas de distribución que se adecúan a las peculiaridades de cada sector, por ejemplo el caso de Bélgica, el nivel central también hace transferencias a los Municipios y a los entes locales que son ejecutores, pero no les distribuye plata con base en fórmulas generales de la población o alguna cosa así, la manera más adecuada técnicamente para distribuir plata es por niño o por muchacho atendido, pero de las zonas pobres, de esa manera hay una correspondencia, un propósito de dar educación a los más pobres, la atención a ellos y el destino de los recursos, porque estamos convencidos que si los recursos públicos escasos para vivienda social se quedan en la burocracia y uno no los liga a la ejecución de programas, no va a haber atención a los más pobres, por eso nosotros aquí otra vez leímos una propuesta de flexibilidad, donde la atención selectiva a cada sector es un compromiso definitivo del Estado, con la atención social a los más pobres, pero unas formas de distribución que sean flexibles, que midan las peculiaridades de cada sector y que permitan elevar la eficiencia y las coberturas. Nosotros traemos aquí a partir de la página veintisiete, una propuesta alternativa al desarrollo del situado fiscal, un poco en línea con lo que presentó el Ministro de Hacienda, tal vez en esta Comisión, o en otra Comisión, nosotros creemos que con el compromiso de todo el impuesto de valor agregado, la Nación puede comprometerse, el traslado, la transferencia de los municipios, de toda esta suma de dinero se pueden atender, todo lo que hoy se hace por situado fiscal, todo lo que se hace por presupuesto y además se puede comprometer el Estado a elevar las coberturas de salud y educación en niveles muy significativos. Nosotros decimos que el compromiso puede ser con una suma global de recursos que sea irrevocable a estos sectores y para su ejecución también irrevocable por parte del municipio, lo que queremos es proponer que la redistribución de estos recursos sea caso por caso flexible, como el caso de los niños que dije, para esquemas semejantes y que no existan fórmulas o porcentajes muy rígidos en las fórmulas constitucionales que después impidan o dificulten la labor más eficiente para alcanzar

los propósitos que todos estamos buscando. Nosotros creemos que aparte para la atención de programas sociales, ya mencioné para apoyar las obras públicas, unas transferencias de impuestos probablemente gasolina, a los fondos Departamentales y a los municipios en algunas proporciones también determinadas, por la vía legal, pueden asegurar que las responsabilidades de construcción y mantenimiento de vías en esos niveles puedan llevarse a cabo. Tenemos también planteamientos sobre regalías, nosotros creemos definitivamente la función redistributiva de las regalías, nosotros creemos que deben beneficiar en principio a las regiones vecinas de las riquezas del subsuelo pero que no se debe descartar que la Nación pueda en algunas proporciones que determine la ley, tener funciones redistributivas hacia las zonas más pobres del país que por suerte, porque simplemente este es un asunto de suerte, no tuvieron el beneficio de contar con un subsuelo rico y que entonces zonas como la pacífica, que por ahora no ha tenido ni carbón, ni estos recursos, no puedan beneficiarse de eso, que algún mecanismo que permita estas redistribuciones entre las zonas pobres se pueda llevar a cabo. Yo aquí también quiero insistir el término de la flexibilidad, usualmente y lo que ha sucedido ahora es que ha coincidido, que han aparecido unos recursos y unas riquezas muy importantes en zonas muy pobres, el caso por ejemplo del carbón o el caso de la región del Arauca, pero imaginémonos que aparezcan unos recursos muy importantes en una zona muy rica, esos recursos no se pueden distribuir con el mismo criterio, tenemos que dejar un margen para que el Congreso o en fin la Nación pueda hacer las redistribuciones, no pensando sólo en lo que ha sucedido sino un poco en lo que puede suceder, para que se puedan atender a las regiones más pobres quizás con esa orientación, con los recursos de las regalías. Nosotros creemos también que el Estado Central debe aparte de las transferencias, debe mantener dos instrumentos de acción, de apoyo y también para apoyar las políticas que quiera hacer el Estado Central, que son la cofinanciación y el crédito, el Estado debe centrar la parte de las transferencias cuando existan programas específicos, pueda decir que cofinancia o que aporta recursos por ejemplo para que se den planteles de educación secundaria, que a pesar de que en papel aparece como responsabilidad municipal, el Estado puede decir, porque yo creo que hay un problema nacional de esta naturaleza, yo entro a participar con la mitad o el 80% en fin de la construcción de las escuelas y que pueda tener ese mecanismo muy ágil, muy flexible, para que con ellos pueda tener programas de inversión en cualquier campo especialmente en lo social. Así mismo el crédito, yo creo que la financiera territorial o por lo menos lo que queremos que sea, puede ser un modelo por medio del cual la Nación y el Estado Central apoya, orienta políticas y orienta recursos a los municipios, yo creo que en esto de la financiación del esquema y la financiación de los servicios, es inevitable hablar de las tarifas,

TRANSCRIPCION DE SESIONES

como ustedes saben es uno de los puntos más cruciales y con más significancia política en la actualidad, por cuanto la Junta Nacional de Tarifas que es una entidad eminentemente centralista, determina las tarifas de todos los servicios públicos, de todos los niveles en Colombia. Nosotros creemos, dado que se está planteando una redistribución de funciones, que debe existir también una redistribución de las funciones o la fijación de tarifas, es decir la lógica necesariamente lleva a eso, a que la Junta Nacional de Tarifas o el Estado Central se despoje de la función de fijar tarifas de muchos servicios públicos, ahora es necesario tener un criterio y una orientación para que ese proceso de descentralización de la fijación de tarifas pues sea lógico y sea coherente y consecuente con las necesidades del país, yo creo que hay un primer criterio que está aquí descrito, que es que quien construye presta y administra servicios y sea responsable por él, fije las tarifas, de ahí surge por lo menos ya un buen grupo de funciones en el campo de tarifas para dividirlo, entonces por ejemplo si hemos hablado que la Nación va a poner las troncales de carreteras y las especies de troncales de energía eléctrica, las redes nacionales o de teléfonos, yo creo que la Nación sí es responsable, por eso no debe mantener su función reguladora de tarifas en ese campo. En el otro extremo, en el campo municipal, si los municipios van a construir con sus recursos, van a mantener acueductos, mataderos, aseo, deben ser ellos y no la Junta Nacional de Tarifas quien fije las tarifas de todos esos servicios, yo creo que ese es un esquema de división lógico de funciones, yo creo que el Estado a través de una Superintendencia debe tener algún mecanismo de supervisión para evitar abusos o casos muy graves a nivel municipal relacionados con el orden público, pero digamos con una intervención verdaderamente excepcional que pueda ocurrir y uno se la puede imaginar, que pueda hacer falta. Es mucho más delicado, hay casos intermedios que aquí planteamos, especialmente el del sector eléctrico, nosotros creemos que si la Nación es responsable por la producción, construcción, el pago de la deuda, la interconexión que les vende digamos toda la energía y la vende a los municipios para que la distribuya a los ciudadanos, pues no hay campo en eso para los municipios o para las comunidades, para fijar las tarifas, porque finalmente sigue siendo dentro de la lógica que presentábamos una responsabilidad nacional. Eso no quiere decir, yo quiero insistir, que no haya políticas especiales para los más pobres, que reconozcan la capacidad de pago de subsidio de quienes no pueden hacer o inclusive sistemas presupuestales especiales, porque ya no solo dentro de una ciudad hay gentes que no pueden pagar, sino que hay regiones colectivamente quienes no pueden en conjunto pagar los costos totales de generación y transmisión de energía. Algo semejante ocurre con la larga distancia, la larga distancia nacional la presta un arreglo local de carácter municipal, se la lleva al usuario, pero la responsabilidad como usted decía doctor o parte del costo lo asume la Nación a través

TRANSCRIPCION DE SESIONES

de su red nacional, que conecta las distintas localidades, entonces nosotros creemos que las tarifas deben distribuirse, no deben fijarse todas en la Nación, pero deben tenerse estas consideraciones sobre su fijación, en general nosotros creemos y esto no quiero repetir lo de la discusión pasada, que alrededor de las tarifas decía el doctor Lemos, gran parte de los paros cívicos del país, están asociados a la prestación de servicios públicos, nosotros creemos que es cierto, pero la mayoría de los paros se han originado por carencia y por mala calidad de los servicios públicos, y que en muchos casos el poner tarifas que se puedan ampliar los servicios públicos y llevarlos a las gentes más pobres y a las regiones más apartadas, puede ser mucho más peligroso para las instituciones y definitivamente más dañino para la gente, que poner tarifas que puedan por lo menos para los sectores con mayores recursos involucrar el pago de los costos de la prestación de servicios. Ya me refería a la parte institucional y al apoyo institucional, quisiera brevemente referirme a que definitivamente parte definitiva de la estrategia, aparte de las cuestiones fiscales y administrativas, es naturalmente el desarrollo democrático que se está dando, el aumento de los canales de participación o el tarjetón en todas las elecciones o la elección de gobernadores, en fin es un complemento necesario del proceso de descentralización que se ha dicho y definitivamente aquí quiero referirme a la planeación, definitivamente la vinculación de los programas y planes de desarrollo al proceso democrático y eliminar la determinación de las prioridades de la Nación por la vía tecnocrática, es un complemento necesario, nosotros creemos que los puntos centrales del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Departamentales o Municipales se deben aprobar por la vía electoral, cuando se elija al Presidente, al Gobernador o al Alcalde, nosotros no creemos que el plan o las ideas básicas deben surgir de Planeación Nacional o ni siquiera del Congreso, porque eso debe tener una validación directa en el electorado de las elecciones, antes de terminar quisiera mencionar dos riesgos, que yo creo que es necesario tenerlos en cuenta, en la página treinta y seis, yo creo que un proceso de descentralización funciona mal y se ha demostrado en varias partes del mundo...

...y segundo (sic) del desorden fiscal y macroeconómico. La desarticulación puede existir si se presenta o se crean mecanismos inflexibles con un exceso de autonomía, que impidan que haya políticas y directrices, o coordinación entre los distintos entes, para cumplir ciertos propósitos generales. Esta desarticulación puede ocurrir si la distribución de funciones está mal hecha en sí misma, si no tiene en cuenta estos condicionantes tecnológicos y de escala que he mencionado, o si se hace de una manera que no tenga en cuenta los recursos que necesita, o si

los recursos están desfasados con las responsabilidades que han delegado. Entonces, todo esto, lo que nos lleva un poco es a sugerir otra vez los mecanismos flexibles que permitan que este esquema se vaya ajustando en el tiempo de acuerdo con las necesidades de cada momento. Inclusive, si se tiene flexibilidad, una mala distribución de recursos o de funciones puede corregirse. Una inflexibilidad muy grande en este campo puede hacer que el modelo sea relativamente poco viable, hasta que se pueda producir un cambio mayor. Yo creo que es muy importante, dado que la Nación no va a ser ejecutora casi de nada, que estos mecanismos de transferencias, de cofinanciación y de crédito sean muy ágiles. Para que la nación pueda inducir o convencer o apoyar a entes autónomos, a ser lo que la Nación y el país como un todo, quieren. Como no van a existir digamos estos mecanismos forzosos, que no deben existir, como la planeación no debe ser obligatoria, ni esa ley que antes se preveía, que obligaba a todo el mundo a hacer lo que una ley seguramente, o se pensaba, debía obligar, estas fórmulas de influir de unos niveles en otros deben ser suficientemente bien diseñadas. Ahora, hay un campo finalmente, con el cual quiero terminar, es el campo del manejo macroeconómico. Ahí queremos resaltar que si se lleva un caso en que cientos de municipios y departamentos autónomos tienen déficits fiscales, cada uno no muy grande, pero que la suma de pequeños desequilibrios a todo lo largo y ancho de Colombia alcanza una suma que puede ser calamitosa para el país como un todo. Entonces la distribución de funciones y recursos debe prever unas limitantes a los desequilibrios locales. El caso de la Argentina, donde no es posible hacer una política, y gran parte del problema inflacionario que todos conocemos se debe a que el nivel central es relativamente impotente e incapaz de controlar los desequilibrios locales. Yo creo que es un aviso, de que mecanismos, yo creo también, de carácter legal y orientaciones generales quizá más... de un nivel mayor, puedan hacer que no exista un caos global a partir de pequeños caos locales. Entonces, como conclusiones, yo quisiera avanzar las siguientes: que la descentralización definitivamente es un ordenamiento simultáneo de funciones y de recursos. Que hay una armonía y balance entre estos dos capítulos, digamos, funciones y recursos. Que el desbalance en cualquier sector puede ser sumamente grave. Segundo, que en ambos campos, la asignación de funciones debe ser flexible. Hay diferencias y peculiaridades tecnológicas de cada servicio, de cada función que se descentraliza, que debe tener en cuenta una escala de operación, que además... que cambian con el tiempo. Ahora, no está cerca de ocurrir, que uno podría imaginarse que la educación, por ejemplo, pudiera darse en cincuenta o sesenta años, hacerse por medios masivos, que definitivamente borren o eliminen, o le quiten preponderancia a la relación directa de maestro y alumno. Es decir, ese tipo de consideraciones las debemos tener en cuenta, para pensar en el horizonte de tiempo en

el cual estamos pensando. Fundamental, el punto de la capacidad de las regiones para poder dirigir sus propios procesos. Esto simplemente para tener en mente los procesos de transición, las limitaciones iniciales que puede tener el proceso de la descentralización de funciones.

- Perdón, una interpelación.

- Sí señor.

- Con la venia. Gracias. Por regiones, qué se está entendiendo? A nivel seccional, o a nivel de planificación regional, como existe en la actualidad?.

- Tiene usted razón. Es una imprecisión. Me estaba refiriendo a los entes territoriales, municipios y departamentos. Porque en la parte anterior de la exposición, hablamos mucho de las funciones que ellos recibirían.

- O.K.

- Una parte fundamental, para el futuro, cuando el Estado Central lo ejecute; debe tener mucha más calidad y capacidad de planeación y dirección. Debe ser un Estado Central cualitativamente mucho más capaz de pensar y dirigir, y mirar el futuro, lo que tenemos ahora. Y para insistir otra vez en que los mecanismos de transferencias, cofinanciación, crédito, mecanismos de tarifas, deben ser muy bien diseñados para que toda esta articulación de funciones tenga posibilidades. Muchas gracias Señor Presidente.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- Muchas gracias doctor Montenegro. Ahora una serie de preguntas. El doctor Giraldo y posteriormente el doctor (...)

- No, hay una serie de preguntas cortas que nacieron del tiempo en que yo estuve acá, oyendo su intervención, doctor Montenegro. Sería, no sé, el proceso que viene adelantando TELECOM de comprar las pequeñas empresas de teléfonos en todos los municipios, incluyendo el departamento mío, que lleva ya varios años, entonces tendría que deshacer, por emplear un término, esa serie de operaciones, y volver a cargar los municipios, unos con plantas nuevas, otros con las plantas viejas y obsoletas, y cargarle a quienes se han quedado atrás, el costo de la renovación de esos equipos, para que se puedan insertar a la red nacional de comunicaciones. Esa es una pregunta. La otra que yo le quería formular es que hablaba de que mejor que los municipios para manejar los programas de vivienda, que son, o es una de las necesidades que siente más la provincia. Obviamente también la capital. Y Planeación no ha pensado que las cajas de vivienda popular o aquellas similares que funcionan en los municipios, puede ser el camino que conozca mejor las necesidades en los respectivos municipios. Y por último, pues felicitarlo porque si hoy en Planeación no frustran a los municipios y a los departamentos, porque en la época que me tocó a mí el foco era Planeación, donde funcionarios, permíteme, de tercera categoría, echaban al traste con cualquier iniciativa que viniera de la provincia. Esa es la pregunta.

- Muy bien. Doctor. Otra vez, lo que hemos planteado en todas estas funciones es como una meta de lo que aparece lógico que debiera ser. Entre eso está que las empresas municipales de teléfonos sean de los municipios, es decir, ellos conocen sus necesidades, sus barrios, en fin. Ahora, la transición nuestra puede ser complicada, especialmente si hemos tenido un proceso de descentralización creciente que ha llevado a todo lo contrario. Yo creo que es un punto para el diseño de la transición, y poder llegar sin traumatismos a algo que aparece lógico. Que no haya ... todos estos municipios, llegan los señores de TELECOM, de Bogotá a hacer Junta Directiva, manejan la (...), es decir, y se dejan pocas comunidades por fuera de sus propios problemas, la ampliación de redes, de mantenimiento. Eso no tiene ningún sentido, ni en ninguna parte del mundo donde dejen la distribución más lógica, ocurre así. El problema que usted dice de transición, en algunos casos es traumático, pero yo creo que para eso debe haber soluciones, que no queda mayor dificultad. Lo que usted dice de vivienda, está previsto

TRANSCRIPCION DE SESIONES

así en una nueva ley de vivienda. Todas esas entidades de las cajas y fondos municipales deben ser sin ninguna duda, quienes conduzcan la construcción de vivienda popular en sus localidades. Allá también, las regiones, los municipios, perdón por la imprecisión, los municipios conocen y deben conocer, a través del proceso político y cívico, dónde están las mayores necesidades. Que muchas veces, otra vez, un señor que es nombrado en Bogotá, no tiene ni debe tener, ni tiene por qué tener, dónde construir, dónde adelantar, qué prioridades dar dentro de la vida de una comunidad a la cual muchas veces ni ellos mismos no pertenecen.

- Gracias Señor Presidente. Felicitaciones Doctor Montenegro porque nos ha hecho una cátedra de planeación clara y objetiva. Tengo tres preguntas (...). La primera se refiere al sector agropecuario, que usted no lo ha mencionado. En Colombia, trece millones de colombianos viven en el campo, más de la tercera parte. Y son los que producen la mayor cantidad de divisas. Usted sabe que el sector externo, está sobre todo fundado todavía sobre el sector primario, que llaman (...) los economistas a la gente del campo. Quisiera saber, dentro de este esquema, la política agropecuaria, en sus diversas manifestaciones: producción, investigación, crédito, reforma agraria, etc. Cómo la concebiría Planeación Nacional? A qué ente estaría confiada? Entiendo que, para mí es el sector fundamental del país en este momento, el sector agrícola, ganadero, forestal, recursos naturales, fauna, flora, etc. La investigación sobre estos sectores. Un segundo tema es ... Usted decía que en el 68, y es cierto, hubo una descentralización, pero hacia adentro, hacia el gobierno central. También hubo la intención a través de la, de el Situado Fiscal, de las juntas administradoras locales, de las asociaciones de municipios, de buscar alguna forma de descentralización, que luego se impulsó. Por la exposición que usted nos ha hecho, supongo que habría que desmontar la mayor parte de los institutos descentralizados que se han constituido en instituciones burocratizadas, a veces un poco politizadas, y que son un freno para el proceso descentralista, porque, como usted lo dijo muy bien, han concentrado poder en la Capital de la República, y además pues demuestra un gran ausentismo y desconocimiento de las realidades nacionales. Esto tendría que ver con instituciones como la seguridad social, por ejemplo, se trata de buscar, como lo ha propuesto el Ministro de Salud, unificación de las instituciones de previsión, o mantener este archipiélago, esta multiplicidad de instituciones, casi cada entidad está fundada en su institución de previsión social, pensando que ni la Caja Nacional de Previsión Social ni el Instituto de Seguros Sociales, cumplen adecuadamente con sus funciones. Y tercero, supongo o infiero, por su exposición, que todo esto implica un (...) de las corporaciones, como algunos lo hemos propuesto. En las

Asambleas Departamentales actuales, en los Consejos Municipales, son herramientas idóneas para cumplir un proceso de descentralización como el que se está dibujando. Esas serían las tres inquietudes. Muchas gracias Señor Presidente.

- Bueno, a ver. Realmente el sector agropecuario no está delineado en el documento, pero lo que uno podría plantear inicialmente, pues es lo siguiente: Yo creo que las políticas de crédito agropecuario pueden seguir teniendo alguna inferencia nacional; se puede avanzar en el campo de la planeación, de la realización de programas de entidades como la Caja Agraria, teniendo mucho más en cuenta las peculiaridades dentro de cada región, porque definitivamente los problemas agrícolas de las distintas partes del país, y ahí sí regiones, son diferentes. En el campo de la investigación, yo creo que aparece a nivel central una función que puede, debe seguir siendo nacional probablemente, que es la concentración de algunos recursos para beneficio de todo el país. Sin embargo, en la operación de entidades como el ICA, definitivamente puede haber mucha más autonomía en los departamentos y en las regiones, porque otra vez los problemas y los recursos son muy distintos, y debe haber un gran campo para que exista un buen nivel de autonomía en los campos de investigación. En los programas de (...) aparecen, yo creo que hay un campo para la labor departamental muy grande. Hay programas a veces, que superan el ámbito departamental, y aparece un espacio para la Asociación de Departamentos, o lo que serían las regiones, como la costa, o algo así, donde hay problemas y beneficios ya muy globales, que superan, o entran en el ámbito de varias unidades administrativas. Pero también hay un espacio grande para el municipio. Hay unas tecnologías muy difundidas ya, de pequeño riego, de río campesino, que también difícilmente se puede planear o ejecutar o promover desde los niveles centrales. Entonces aparece otra vez un buen espacio para la descentralización, y algo semejante podría decirse de la Reforma Agraria, dependiendo de la concepción que uno tenga, pero uno puede pensar en programas de Reforma Agraria a todos los niveles, dependiendo de la escala con que se realice. En los municipios, en los departamentos, pueden existir, y yo creo que la historia de Colombia muestra que han existido programas de Reforma Agraria a nivel departamental, si nó estoy mal en Cundinamarca, en varias épocas, y que debe dar un espacio de funciones y recursos (...) en el marco y en el ámbito de la vida de municipios y departamentos. Yo no quisiera responder la segunda pregunta de una manera tajante, porque creo que es muy arriesgado. Si usted dice que todas las entidades centralizadas... , yo creo que habría que ver caso por caso como el país lo ha hecho, con el INSFOPAL ...Hay cosas que sí se pueden hacer, yo creo que COLDEPORTES,

TRANSCRIPCION DE SESIONES

por ejemplo, no tiene mucho sentido que en Bogotá decidan dónde construir una cancha de basket en un municipio del Valle, por ejemplo, como se hace ahora. Eso no tiene ningún sentido. Y hay algunas cosas de turismo. Hemos hablado de que la influencia geográfica del ICELF, se debe partir y devolver a las regiones, algunas de las funciones de TELECOM, algunas de las funciones del SENA y BIENESTAR. Pero yo no quisiera arriesgarme a una pregunta, una respuesta global, porque muy seguramente uno comete imprecisiones. Probablemente en muchos casos, en algunos casos deban desaparecer algunos institutos o entidades, y no ser simplemente funciones, acomodándose a una nueva distribución. Es un poco el resultado de lo que hemos planteado. Lo de la asamblea también me parece un punto interesante. Como usted sabe, la propuesta del Gobierno es diferente a la que yo le escuché el otro día, porque el Gobierno considera que la asamblea, y él tiene muy mala imagen y con razón por lo que es ahora, puede ser un buen foro democrático para ventilar los asuntos departamentales en los campos de su competencia, especialmente cuando haya recursos y responsabilidades de un proceso democrático más abierto. Yo creo que es una instancia que puede ser muy importante.

- ...regionales, subsistirán, y si subsisten, van a seguir siendo una apéndice de Planeación Nacional?

- No. Eso inclusive tenemos un borrador, de un proyecto de ley, porque las corporaciones regionales, usted sabe, se llaman Autónomas Regionales. No son autónomas ni regionales, porque dependen de Planeación. Yo creo que el manejo de las corporaciones debe ser... Ahí hay una discusión (...) que es interesante. Porque si se mira la corporación desde el punto de vista del medio ambiente, el espacio de una cuenca no coincide con el departamento, y toma pedazos de departamentos. Entonces, la distribución desde el punto de vista técnico, es muy distinta. Es decir, es una región, pero una región distinta a las otras, es una región de medio ambiente, una región ecológica. Entonces los técnicos dicen que ese debería ser el espacio de acción de una corporación. No estoy seguro que se pueda ahora cambiar la orientación departamental que ha tenido todos los años. Si se llega a una situación departamental, debe ser autónoma, no debe depender ni financiera ni administrativamente de Bogotá. Y debemos crear mecanismos para manejar los problemas comunes. Tenemos (sic) muy eficientes para manejar lo que ellos llaman problemas de frontera, porque un río o un bosque, en fin, no empiezan donde empieza el departamento. Son sistemas que son interconectados y para

manejarlos y cuidarlos efectivamente, tenemos que crear mecanismos que definitivamente son distintos, o hay que compatibilizarlos bien con las distribuciones político-administrativas.

- Tengo en lista al doctor Zafra, al doctor Verano, al doctor Fals Borda, y Juan Gómez. Si hay alguna pregunta (sic). Si hay algún otro que quiera anotarse. Sigue el doctor Zafra.

- Bueno, yo también me uno a las felicitaciones al doctor Montenegro, y no sólo por la exposición de hoy, sino por el primer documento que nos envió, doctor Montenegro, que, para serle sincero, me gusta mucho más que el segundo. El punto de las corporaciones usted ya lo contestó. Lo único es que yo pondría en su cuadro de los cien años de centralismo, precisamente ese que se le quedó como en interrogante, el de 1974 en su cuadro, las Corporaciones Autónomas, porque las corporaciones realmente fueron autónomas hasta el año 74, cuando hubo un cambio de política. Es como para completar probablemente el inconciente que había cuando ustedes pusieron allí 1970 con una interrogación. Lo segundo es para no entrar en el debate, en la misma pendiente, yo no lo pondría en parábola, en el momento de los cortes, pero para no entrar en el debate, sugiero que lo hagamos como una línea horizontal, porque yo creo que los cortes, al menos muchos pensamos que no es precisamente un avance en los procesos de descentralización. Ese es un debate que no quisiera que hiciéramos ahora. Mis tres preguntas se relacionan con tres puntos de su, digamos, nuevo documento. El primero es que la fórmula del cien por ciento del IVA, obviamente suena muy sugestiva para los que somos municipalistas. Pero a mí sí me gustaría que Planeación hiciera el ejercicio de comparar la proyección de esos recursos en una década, por ejemplo, y por supuesto que digo sugestiva, porque pues el IVA por lo menos garantiza un crecimiento igual al de la inflación, o aún eventualmente, más si Colombia, como lo ha sabido hacer, ha manejado muy bien el esquema IVA. Pero sí me gustaría que se hiciera la proyección frente al Situado Fiscal actual. O por ejemplo, como lo ha planteado muchas veces en sus escritos el doctor Jaime Castro, y como lo recogen en la ponencia Carlos Fernando Giraldo y Eduardo Verano, con otras fórmulas que existieron de Situado Fiscal, el Estado, mediante una gimnasia matemática, fue disminuyendo: antes el Situado Fiscal se liquidaba sobre unos ingresos ordinarios que tenían unos componentes mayores que el actual, y antes se liquidaba sin considerarse el mismo Situado Fiscal, como una asignación específica. Entonces sería bueno hacer unas simulaciones a ver de qué estamos hablando. Para ver quién se queda con el

TRANSCRIPCION DE SESIONES

negocio paisa, digamos. Si es mejor para las autonomías regionales y municipales, el cien por ciento del IVA, o si es mejor el Situado Fiscal en las diversas variables. El otro punto que yo le quería plantear, porque en su ponencia lo trae, y le anticipo que yo respeto mucho la posición de Planeación y del Ministerio de Hacienda y de la Junta Monetaria, en ese aspecto. No es que sea una discusión que, ni más faltaba, se dé por terminada, pero en todo el documento hay una serie digamos de concesiones a los departamentos y a los municipios, y se nos dice que podemos administrar la salud, la educación, la inversión pública, en obras, etc., pero cuando se llega al terreno del manejo macroeconómico, ahí se vuelve lo que los físicos llaman el hueco negro, ahí sí desaparecemos todos. Y lo digo con esta reflexión, sinceramente sin ningún ánimo polémico. Hay muchas personas que han estudiado el manejo macroeconómico del país, que ha sido un manejo sano, y es justo reconocerlo, pero que dicen que es un manejo autocrático, arrogante, y que además en algunas épocas ha beneficiado no precisamente a los sectores más débiles de la población colombiana, sino a los privilegios económicos, y que en el manejo macroeconómico que se ha hecho en la Junta Monetaria, en el Banco de la República, en el Ministerio de Hacienda, pues los grupos económicos fuertes van como en turno. Unos años le toca al sector industrial, otros al sector de la construcción, otros al sector de las grandes producciones de comercialización agropecuaria, etcétera. Y un poco los municipios van allí en el último vagón, porque cuando se trata de controlar el excedente monetario, lo que se hace es, a través de unos manejos lentos de la tramitación del crédito municipal y departamental, pues como decía el Expresidente Pastrana, acelerar la demora. Y me parece que eso ha pasado mucho con la inversión pública municipal. Yo veo que usted por ejemplo plantea que los municipios y los departamentos no tengan acceso al crédito interno por medio de sistemas de bono y de emisión de títulos de deuda pública.

- No, no. Sólo en emergencias. Sí, no quedó claro. Sólo en emergencias.

- Bueno. O.K. Bueno, eso está bien la aclaración, porque ya hay allí un avance. Pero lo planteo por lo siguiente. Nosotros dimos una batalla ante la Corte y la ganamos. Cuando digo nosotros, somos los departamentalistas y los municipalistas. Precisamente para que se declarara inconstitucional una norma que prohibía a los departamentos y a los municipios emitir títulos de deuda pública. Y se ganó la batalla y a raíz de eso algunos departamentos pudieron colocar emisiones modestas, además. Vale la pena decir que mientras el país autorizaba a empresas

TRANSCRIPCION DE SESIONES

medianas, diría yo, cadenas de hoteles medianos, a emitir títulos para captar en el mercado, los departamentos como Antioquia y el Valle, que tienen capacidad financiera, por poner ejemplos concretos, no podían hacerlo. Y dentro de un sistema autonómico regional o municipal, es obvio que la variable crediticia es tan importante como cualquier otra variable; como la variable rentística, etc. Entonces a mí sí me preocupa digamos un poco, me perdona que sea sincero, el doctor Montenegro, un poco esa concepción monetarista que sigue permeando todo el tema de la descentralización. Entiendo las razones. Sé que usted, como Director de Planeación, tiene que pensar en llave con el Ministerio de Hacienda, con la hasta ahora Junta Monetaria, si no se cambia. Pero me preocupa porque yo sí creo que no podrá haber autonomía regional mientras las regiones y los municipios no puedan manejar su palanca financiera, al menos interna, competir en igualdad de condiciones con el Gobierno Nacional y con las otras fuerzas, por la oferta de crédito. Por supuesto que en el marco de crédito externo estoy de acuerdo con usted en que no podemos caer en la (...), ni en la brasileñización; pero en el crédito interno no creo que haya ningún problema, además es un derecho constitucional, creo yo, salir a competir por los recursos del mercado interno. Además, yo entiendo que la FINDETER ha hecho unos esfuerzos grandes por atender el mercado, pero si usted revisa los mismos estudios de FINDETER, en estos momentos están atendiendo el 19% de la demanda de crédito, según las cifras de la misma FINDETER. Entonces eso muestra cómo realmente a los municipios no se les puede cerrar su capacidad de utilizar el endeudamiento, y lo mismo a los departamentos. Creo que en eso (...) son argumentos míos, varios de los preocupados por el tema lo han manifestado recurrentemente, entre ellos el doctor Mario Calderón Rivera. Entonces esa es mi otra preocupación.

- Yo creo que son de la mayor importancia. Con respecto a la primera, doctor Zafra, nosotros creemos que el IVA es el mejor ingreso del Gobierno, el más dinámico. Pero podemos, con mucho gusto, enviarle unas proyecciones. Es lo que ha crecido más y lo que tiene más potencial de generar recursos. Yo creo que en eso no hay ninguna carta escogida.

- Comparados con el Situado Fiscal, con la fórmula de ingresos corrientes y (...)

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- Y podemos demostrarlo y enviarles unas simulaciones, cómo ha evolucionado y cómo esperaría uno, de acuerdo con algunos parámetros, que evolucione en el futuro. Yo creo que el segundo punto que usted ha tocado me parece muy importante. Primero, yo quisiera insistir en que la propuesta que tenemos es de muchas más responsabilidades a los municipios y los departamentos, y muchos más recursos. De ninguna manera se trata de hacer lo contrario o de no hacer posible; precisamente en el mensaje que hemos enfatizado esta mañana, es que debe haber un grueso de recursos muy importante para que sea manejado autónomamente por los departamentos. Este es un punto, lo que hemos traído es un punto ...

... algunas normas de ese tenor de carácter general que sean flexibles yo creo que son sanas, lo que se dice es que hay casos de emergencia, caso parecido a que el Gobierno del Presidente Betancourt lo obligaron a solicitarle, a tratar de hacer una emergencia económica por la Bonanza Cafetera del año 86, en un caso de emergencia cuando el conjunto de la economía requiere que el déficit no se le baje y si ya no depende de una chequera como cuando solo en un país centralizado que cuando solo depende de la Tesorería General de la República, básicamente todo como ahora y las orientaciones generales económicas obligan a que no haya déficit o que se reduzca el déficit cuando ya depende de mil administraciones autónomas queda alguna provisión para que se coordinen las mil en el mismo sentido que lo hubiera hecho uno solo, eso es como del manejo coherente del todo económico que es distinto al de cada uno, es decir, al de cada una de las partes, un poco el mensaje yo creo que debe tenerse en ese sentido de que el país como un todo tiene las necesidades en todos los campos, inclusive en el económico que cuando esto se reparta en autonomía a los municipios y departamentos puedan manejarse los intereses nacionales en forma armónica para evitar los problemas que otros países no han podido hacer...

- Una interpelación, Señor Director, entiendo que su recomendación es para épocas de emergencia, o sea que usted en principio estaría de acuerdo con que los municipios y departamentos puedan competir a través de títulos de deuda pública en el mercado abierto interno del país.

- Por supuesto, y además creo (...) debe ser más grande, más ágil, más capaz de lo que es ahora y precisamente para que se endeuden los municipios.

- Doctor Galán.

- Gracias Señor Presidente, bueno, yo ya lo había felicitado doctor Montenegro o sea que creo que la conferencia suya es muy oportuna porque precisamente en estos días estamos dilucidando las competencias, recursos y demás, yo creo que esta conferencia ha sido realmente muy importante, pero no sé si nos estamos limitando únicamente al aspecto y de pronto precisamente por haber estado estudiando mucho y analizando cifras y demás vemos que lo que está concentrado no es únicamente la actividad estatal, lo que está también concentrado de una manera muy dramática es la actividad industrial y comercial, incluso la bancaria. Las cifras que se manejan a nivel nacional, indican que el 70% de todas esas tres actividades estan concentradas en tres ciudades, el resto de los departamentos y de las ciudades trabajan y conviven con el restante 30%, creo que nosotros lo que hemos tenido es un modelo que de una u otra manera durante cien años ha propiciado esa concentración, ha propiciado precisamente el crecimiento del país en base a muy pocos polos de desarrollo, lo que habría que tomar es la gran decisión de precisamente tener un esquema diferente, de que exista un desarrollo equitativo a través de distintos polos de desarrollo, quizás la temática de región precisamente lo que busca es tener un esquema institucional o una organización que permita precisamente desarrollar otros polos de desarrollo, pero realmente yo en este momento, y es la pregunta que quisiera hacerle, no tengo claro cómo podría crearse de una manera clara y sincera otros polos de desarrollo, no únicamente pues transfiriendo toda esa serie de actividades y de funciones a los municipios y departamentos como único esquema de descentralización yo creo que no hay que descentralizar solamente las actividades estatales, hay que descentralizar todo el desarrollo, o sea, hay que descentralizar es la economía y de una manera mucho más contundente. También la segunda pregunta era precisamente, creo que el doctor Gustavo Zafra se ha referido a eso, hay muchos países que vienen de vuelta del proceso de descentralización, creo que este fin de semana investigábamos y creo que Brasil y algo Argentina después de haber descentralizado precisamente de una manera a la carrera porque consideraron que precisamente el proceso, las grandes ciudades que se habían conformado en estos países eran producto del proceso de descentralización, entonces descentralizaron fue

TRANSCRIPCION DE SESIONES

precisamente eso, el aparato estatal únicamente y mandaron todas las actividades estatales que antes se prestaban únicamente a nivel central para que las hiciera cada municipio, y realmente lo que hubo fue que nadie era responsable de esas actividades y creo que entonces hubo un drama mayor al anterior y la economía siguió totalmente centralizada, o sea que, son dos cuestiones que marchan paralelas independientes y entonces ahora tengo entendido, y eso también es la pregunta, que Brasil y Argentina vienen de vuelta de ese proceso de centralización únicamente estatal. Entonces la pregunta es : únicamente en su documento nos referimos a las actividades estatales, eso es todo lo que vamos a hacer de descentralización?

- Yo creo que es interesante entre lo que dice, quizás comenzaba en alguna parte del documento con una reflexión, o sea, que la centralización económica y el manejo cerrado y dirigido en Bogotá la restricción y un modelo de democracia restringida...

- Perdón, es que esa mala maña no es únicamente del Gobierno, esa mala maña la tienen exactamente todas las empresas del país, AVIANCA, BAVARIA,...

- Es que para allá voy. Lo que decía es que el país vivió tres procesos de cierres simultáneo, o sino de cierre de no apertura, el político, el regional, y el económico y todos conducían a la fortificación del centro del país, la parte económica, la política y la parte urbana y algo parecido dicen los analistas del proceso mejicano, por ejemplo. Por eso nosotros planteamos que si va a haber la apertura económica yo creo que va precisamente en contra de la centralización regional, una apertura democrática con nuevos espacios y nuevos mecanismos de participación, y este proceso de cambio de las regiones necesariamente en una economía de mercado donde las fábricas, los negocios no se deciden pero si se apoyan en algunos casos por el Estado, necesariamente el modelo que resulte es un modelo mucho más equilibrado regionalmente, y eso es sumamente claro de que todos los tres cierres llevaban a fortalecer el centro de algunas regiones del centro de Colombia. El cambio en los otros, los esquemas, cambian la distribución de la inversión pública, evitan que se concentren y se favorezcan y se beneficien unas empresas en ciertas misiones precisamente con más competencia, tal esquema del Comercio Exterior Colombiano del cierre durante cincuenta años de las licencias de

TRANSCRIPCION DE SESIONES

importación y el proceso arancelario eran para proteger unas industrias de unas regiones del país, eso se acabó y cuando hay un proceso de cambio lo que se está proponiendo (...) funciones y de recursos necesariamente la revitalización de la provincia y del menor peso de Bogotá y de las regiones más importantes del centro del país es inminente, yo creo que la lógica de todos esos cambios llevan allá. Perdón que lo..., iba usted a decir algo. La lógica de todos estos cambios simultáneos en todas estas áreas yo creo que lleva a que las regiones sean mucho más autónomas y más prósperas sobre todo las...

- Lo que yo le quería decir era precisamente eso, que la actividad estatal es únicamente el 25% de la actividad total del país, o sea que si únicamente se toman medidas en la parte estatal, el resto seguirá (...) y precisamente cómo podríamos hacer entonces para evitar que en futuras etapas de la vida colombiana se tomen decisiones abiertamente contra la periferia, como fue por ejemplo el caso ese que usted claramente ahora se reconoce (...) de Planeación Nacional, el proceso sepalino (sic) de la protección de la industria nacional y únicamente mirar hacia adentro, únicamente beneficio la industria localizada en unas partes, específicas del país y ahora por eso hay mucha gente que está contra el proceso de apertura económica, porque iría precisamente contra esas mismas industrias, entonces hacia el futuro podría nuevamente cambiarse el esquema de desarrollo, volver otra vez al esquema estructuralista ese impulsado por la CEPAL de que teníamos proteccionismo autranza (sic), entonces con el proteccionismo autranza no se podía importar y no había competencia y no había apertura además que otras medidas deben tomarse para garantizar hacia el futuro que no vuelva a suceder eso en Colombia.

- Yo creo por ejemplo que el proceso democrático ayuda mucho en un país que discuta donde haya vocerías, posiciones de las regiones, de los distintos estamentos, yo creo que dentro del proceso electoral, el proceso legislativo, pues vale evitar de que haya decisiones tan sesgadamente marcadas en favor de unos y en contra de los demás, yo lo veo muy difícil de que el país no pueda tener también flexibilidad para escoger los modelos y las orientaciones y dejar algo inflexible, yo creo que el papel del Estado a pesar de que el número sea 20 o 25%, no es muy grande, pero fíjese que con las licencias las decisiones administrativas, las decisiones burocráticas y con las decisiones de inversión que hace infraestructura en unos sitios y en otros no, pues puede quedar el marco para que el sector privado se concentre y la prosperidad

privada se concentre en unos sitios y no en otros como consecuencia de todas esas decisiones, que aparentemente una por una no tiene una finalidad regional, porque si usted mira el conjunto necesariamente aparece una racionalidad regional dentro de medidas aparentemente no relacionadas con ese tema.

- Doctor Fals Borda

- ... estas preguntas doctor son para entender mejor el importante mensaje que usted nos trae hoy sobre autonomía de apertura regional, la primera es en relación con esto de las regalías y su relación con concesiones, por ejemplo las concesiones sobre bosques, eso como se ha pensado delegar en que forma la política de transferencia afectaría este sistema ya que tengo entendido de que en estos momentos el control de los bosques prácticamente está en el Ministerio de Agricultura o poder central y ese sistema de concesiones afecta muy negativamente la vida de muchas comunidades en las regiones forestales, la guerra pues entre los pequeños campesinos no tienen derechos a la tierra y los concesionarios (...) como se relacionaría eso pues con la política de regalías, no solamente con lo del uso del subsuelo, la segunda es en relación con el situado fiscal y el juego que usted nos presenta con el IVA, por supuesto usted ha hecho una buena explicación a lo que pregunto el doctor Zafra, pero mi pregunta es, cuál es la racionalidad detrás de esa idea, de que si se aumenta el IVA se suprime el situado fiscal, cuál es la razón, si hay alguna, o por qué no dejarla todo para las regiones que están por allá afuera de Bogotá, y la última es basada en su reflexión sobre las Corporaciones Autónomas Regionales en respuestas al doctor Cornelio, si le entiendo bien, para muchos fines importantes como lo del manejo de recursos naturales, por lo que usted nos ha dicho sería mucho mejor que hubiera distribución territorial con base en corporaciones autónomas regionales, cuencas, etc...

- Sí.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

... y no departamentos, o sea que rompe los departamentos, esto no llevaría a conceder importancia territorial a la región más que a los departamentos, y en ese sentido por qué entonces se insiste tanto en la departamentalización según este esquema de autonomía de apertura.

- El punto de las concesiones y de los bosques, yo creo que debe mirarse con mucho cuidado y tratar de diferenciar los distintos elementos que hay en ese problema, la parte institucional relacionada con el manejo de los bosques y la parte política dentro de las instituciones, yo creo que puede haber errores en ambos lados tanto en las instituciones, instituciones que teniendo ya problemas hacen mal las políticas y que podría no tomarlas. Usted menciona el punto de la tenencia de la tierra de las gentes que vienen (Sic) en zonas boscosas de Colombia y también está la otra parte que me parece muy grave en el manejo de los bosques, que es la parte ambiental del manejo de nuestros recursos que también yo creo que no ha estado suficientemente tenido en cuenta porque la explotación de muchos bosques que realmente son irreparables, cuya renovación natural toma cincuenta, sesenta, setenta años, es algo que yo creo que no hemos pensado como país de que si eso es razonable y probablemente no lo es, entonces en este campo, le digo, y en general con el manejo de parques naturales, riquezas forestales muy grandes, hay un debate inclusive entre los técnicos quienes afirman la prioridad nacional del manejo de estas zonas por la riqueza y por la influencia que tienen otros, porque son en muchos casos supradepartamentales, supramunicipales, entonces, yo creo que puede darse de ambas maneras, por ejemplo uno piensa en los bosques del pacífico o en las zonas de las sierras nevadas en general, hay un interés nacional naturalmente además del local, del municipal, etc., que debe tenerse en cuenta en todo, en el uso de los recursos, en el trato a la gente, en el problema de las tierras, nosotros hemos propuesto en algunas otras partes la creación de un Ministerio del Medio Ambiente que un poco eleve el nivel del larguísimo plazo que éste tiene para el país y que pueda articular a nivel de política la actividad regional de las corporaciones, por eso yo le insisto que hay (...) institucionales políticas, porque inclusive si uno hace un diseño institucional adecuado puede hacer malas políticas ya por decisiones concretas, y es lo que tenemos, unas instituciones de medio ambiente del manejo de tierras que están desfazadas. Del medio ambiente rápidamente uno podría hablar del conflicto, superposición y carencia de competencias que hay entre el (...) de las corporaciones, de los municipios, los códigos mineros. Eso es un verdadero galimatías (Sic) institucional que tenemos del cual finalmente se benefician quienes quieren depredar el medio ambiente, porque

TRANSCRIPCION DE SESIONES

el Estado no tiene una posición clara, concisa y con uñas sobre el tema. Lo de las Corporaciones y los departamentos, en general, el departamento aparece como una entidad que tiene racionalidad para muchas cosas, como les decía cosas de comunicación, de obras, de educación, del manejo de ciertas universidades, en fin. Naturalmente el departamento técnicamente no es lo mejor para manejar el medio ambiente, pero ustedes han visto por la prensa que han estado viendo mapas de Colombia, el mapa que le trae a uno el ambientalista de como dividir a Colombia es muy distinto a todo lo que uno se imaginaba, es muy distinto a todo, si, son seis manchas que se van para otro lado, eso no coincide en muchos casos ni siquiera con regiones como la costa, se parten porque es una racionalidad meramente ambiental de cuencas, entonces, idealmente yo creo que debería si uno va a manejar ese problema, bien tratar de salirse del problema político de recursos y personas y crear unas instancias que manejen el medio ambiente dentro de esas áreas, digamos, yo insisto eso es lo mejor, yo inclusive podría comprometerme a mandarles un mapa de esos esta tarde o mañana, el problema es que eso se nos superpone a una distribución y a unas necesidades políticas y regionales que ya existen. Entonces o adaptamos esas instituciones políticas que van por otros lados, para con esos mecanismos como le decía yo a usted para manejar fronteras que llaman ellos, el Valle del Cauca hay que manejarlo todo como un valle, como una cuenca y así los ríos, el Magdalena tenemos que articularlo de alguna manera, el problema del Magdalena es algo realmente majestuoso...

- (...) también como un problema político, político-administrativo.

- No claro, el punto es que hay otros problemas también político-administrativos, y finalmente el balance de las distintas fuerzas sobre división territorial, alguno va a prevalecer, solo le decía si sale y tuviéramos que dividir a Colombia por manejo ambiental es una cosa muy distinta a la de los demás, es decir el sentido de lo que decía y podría mandarles un mapa de esos esta tarde o mañana, como les decía, para mirarlo.

- Tiene la palabra el doctor Jaime Castro

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- Perdón, ¡ ah importantísimo !, no doctor yo sí se lo digo con toda franqueza pues no se le puede dar todo porque un poco el mensaje aquí es que va a haber armonía y que todo el Estado no es descentralista, pero descentralista como colombiano si uno coge solo un municipio porque necesitaba plata para pagar ejército o justicia todas las otras cosas usted le pasa todo allá, arma un lío a nivel central que es inmanejable que va en contra de todo el país, entonces el balance hay que hacerlo de la mejor manera.

- Doctor Jaime Castro.

- Señor presidente, Señores Delegatarios, Señor Jefe de Planeación Nacional. Yo quiero sumarme a las voces de felicitación que ha tenido en el día de hoy el doctor Montenegro por su exposición y el documento serio que nos trajo, sin duda alguna se trata de un análisis global del tema de la descentralización y se hacen ahí planteamientos interesantes además con un criterio muy realista. Debo sin embargo agregar que no comparto la orientación general del documento, porque me parece que el documento es audaz en materia de descentralización política, de descentralización administrativa, pero se queda muy corto en descentralización económico-financiera, llegamos un poco al hueco negro de que hablaba el doctor Zafra hace un momento el cuello de botella de la descentralización en todas partes del mundo y particularmente en Colombia esta ahí en su elemento económico-financiero. Nosotros hemos hecho algo en materia de descentralización política aunque tímidamente todavía, algo también en materia de descentralización administrativa aunque todavía tímidamente, pero hemos iniciado un proceso que tiene una dinámica y que es irreversible pero no lo hemos llevado paralelo con la descentralización económico-financiera con la parte fiscal principalmente de las entidades territoriales básicas de los municipios y ahí tenemos un riesgo grande, que la descentralización termine convirtiéndose en una nueva frustración para el pueblo colombiano, y eso es lo que no podemos permitir, particularmente nosotros como cuerpo constituyente porque aquí hay necesidad de tomar unas decisiones que le permitan al proceso reorientarse y adquirir la dinámica que ha perdido y la fuerza que traía. Yo diría que la orientación del documento a fin de cuentas es un documento de Planeación Nacional, Planeación Nacional responde de las finanzas del Estado y particularmente las finanzas de la Nación, no es un documento hecho por la entidad del Gobierno responsable de la política de descentralización, yo diría que el documento tiene a mi juicio unas fallas en esa parte, por ejemplo, marca el

TRANSCRIPCION DE SESIONES

acento en lo que llama la Soberanía Fiscal, en la capacidad tributaria propia de las regiones, departamentos y municipios, quizá es una óptica válida en otras partes, no en el caso colombiano porque nosotros condenamos a la provincia a cien años de abandono, de atraso, de marginamiento, de soledad democrática y no tiene ella hoy capacidad tributaria, no tiene la vida económica que le permita concurrir con su esfuerzo tributario al sostenimiento autónomo de sus responsabilidades porque en el documento aparece como punto central de la financiación regional y local, la llamada soberanía tributaria, Soberanía Fiscal de las autoridades regionales y locales. Me parece de otro lado que esa óptica profundiza los desequilibrios regionales, porque claro hay unas regiones que tienen alguna relativa capacidad tributaria pero hay otras que no tienen ninguna y si el soporte económico de la descentralización va a estar en esas llamada soberanía pues estamos es consolidando y profundizando los desequilibrios regionales, me parece a mí que cuando se insiste en el tema de la Soberanía Fiscal con esa generalidad, lo que se está diseñando es una estrategia fiscalista y no una estrategia descentralista. En segundo lugar se habla de la transferencia del IVA, del incremento por el resto no comprometido entiendo yo el ciento por ciento, pero a renglón seguido se dice que eso le permitiría a la Nación no seguir haciendo transferencias a título de situado fiscal, de manera que se le dá a la provincia con una mano participación en el IVA y con la otra se recoge a título de situado fiscal, y el cuadro contable debe estar muy bien hecho. Entonces yo no veo ahí cual sería la ganancia en términos de transferencia de la provincia colombiana llamando provincia a municipios, departamentos, regiones, las provincias de nuestro compañero el señor Delegatario Orlando Fals Borda, luego se insiste en el tema de la cofinanciación como instrumento financiero y la Contraloría General de la República acaba de decir que la cofinanciación no es un instrumento descentralista que a través de la cofinanciación el Estado Central, la Nación, se reserva el derecho a definir cuales son las obras a definir las prioridades, a escoger los sitios, es decir va contra la autonomía. Cofinanciación es el FER hoy en día, cofinanciación es el Servicio Nacional de Salud y esos son unos mecanismos gastados, incluso son inconstitucionales, diría yo, porque están manejando el situado fiscal que según el artículo 182 le pertenece a los departamentos y uno no ve porque la Nación tiene que reservarse el derecho de aprobar los presupuestos y de tener delegados en juntas directivas y de condicionar los giros, entonces bueno, vamos a salir del FER, vamos a salir del Servicio Seccional de Salud pero mantenemos otros mecanismos de cofinanciación, el Plan Nacional de Rehabilitación o el DRI, para dar dos casos, pero hay mucho más que se iniciaron cuando en el país no había comenzado una estrategia descentralizadora y entonces tenían una razón de ser, una justificación, era la presencia del

TRANSCRIPCION DE SESIONES

Estado Nacional Central en la provincia. El DRI, si no estoy mal, empieza en el año 74 ó 75 y el PNR empieza en 1.982 con la Ley de Amnistía, por lo menos esa es su fuente jurídica y esos por su naturaleza tienen que ser unos programas transitorios en el tiempo, temporales, pues no digo de seis meses pero es que uno ya lleva quince años o más y el otro va para una década, se nos volvieron indefinidos, esos programas llenaban unos vacíos, era claro la falta de una política descentralizadora pero vamos ya para programas nacionales, el Plan Nacional de Rehabilitación, según informaciones recientes de prensa está cubriendo cuatrocientos y pico de municipios, más de cuatrocientos municipios, el país tiene mil veinte o treinta municipios ya vamos en cuatrocientos y pico, y claro, el éxito del plan pues es el que va haciendo que se extienda, pero a su vez el éxito lo mata porque entre más se extienda geográficamente menos capacidad tiene de atender a los distintos municipios, pero en fin, obviamente yo no es que tenga reservas frente a ese tipo de ...

.....En un momento indeterminado, pero fundar la estrategia descentralizadora en la cofinanciación es mantener lo que el documento censura entre comillas, con el nombre de tecnocracia y de clientelismo; así sería un nuevo clientelismo, ya no el clientelismo hecho por los agentes políticos sino por los tecnócratas de la Nación, del Estado central, y comparto totalmente las apreciaciones que hizo el Señor Delagatario Gustavo Zafra, en relación con la macroeconomía y la variable regional. A través de las llaves del crédito acaban con la autonomía regional, eso tenemos que ver como va a quedar en la Constitución Nacional. El documento es claro en ese sentido, no podemos permitir que se desborde el gasto local, no podemos permitir que nos incrementen el déficit del sector público; entonces hay que cerrar las llaves, entonces desaparece el apalancamiento financiero. Entonces, Señor Doctor Montenegro, reconociendo que usted hace un planteamiento global sobre el tema, debo decir que es un planteamiento en el que interesa el equilibrio entre responsabilidades y transferencias de recursos, sobre ese equilibrio insiste mucho el documento, pero no insiste sobre el equilibrio que debe haber entre descentralización política, administrativa y económica financiera, porque en descentralización política es audaz el documento. Funciones legislativas a las Asambleas, entre otras cosas yo no he encontrado todavía quién me dé el ejemplo de cuáles serían las funciones legislativas a las Asambleas, porque la cosa es bonita, es sonora, pero qué quiere decir; ¿Qué van a modificar, el Código de Comercio?, ¿El Código Laboral?, ¿El Código Civil?, yo he preguntado y nunca he encontrado respuesta satisfactoria. Elección popular de Gobernadores, en descentralización administrativa el documento es audaz

TRANSCRIPCION DE SESIONES

y es realista, el doctor Montenegro dijo, esto hay que pensarlo en término de cinco años, yo diría de diez años, hagamos de la del noventa la década de la descentralización y si lo logramos deberemos darnos por bien servidos. Los españoles acaban de celebrar los diez años de su Constitución del setenta y nueve y dijeron que en la parte económica, en la parte regional, que tanto le gusta al doctor Eduardo Verano, apenas habían salido de la etapa puramente normativa, puramente reglamentaria. No podían darse por satisfechos en el sentido de que lo hubiesen logrado. Yo diría que un esquema de descentralización fiscal como la que trae el documento es válido para otros países, no es válido para Colombia; es que nosotros tenemos que recuperar un atraso de cien años, de cien años de centralismo, de cien años de abandono a la provincia colombiana, y eso exige la presencia y la ayuda del poder central por mucho tiempo. Todo este esquema de las cofinanciaciones, de la Soberanía Tributaria, lo encuentra uno en los libros, a otros países, aquí volvemos a la historia, estamos en Cundinamarca, no en Dinamarca. Yo celebro así del documento, que por primera vez oficialmente se admita la posibilidad de la transferencia del ciento por ciento del IVA a los municipios. Que yo sepa es el primer documento, de este y de gobiernos anteriores, en los que se admite esa posibilidad. Bienvenida esa declaración, señor doctor Montenegro, para mí una decisión como ésta, seguramente exagero pero lo hago como aquí todos somos municipalistas, lo hago entre amigos, una decisión como ésta justifica bien la Asamblea Constituyente, y constituye un día de júbilo para el municipio colombiano. Yo recuerdo que el 20 de julio del año pasado presenté a la consideración del Senado de la República un proyecto de ley sobre este particular, esto no requiere de Reforma Constitucional, vamos a tener que dejarlo en la Constitución, en vista de que éste es el escenario para descentralizar, no es el Congreso. Yo presenté el proyecto de ley, 15 distinguidos Senadores lo suscribieron y el Gobierno lo bloqueó, se opuso, y el Congreso, digámonos la verdad, se arrodilló, no lo tramitó, le dió, lo que Haman en el argot parlamentario, muerte cobarde, muerte de trámite, lo engabetó; claro, es que allá, lo dije yo en alguna ocasión, hay mucho descentralista de fin de semana, pero como la descentralización es un empresa política, había que buscarle ese escenario, y el escenario es éste, la Asamblea Constituyente. Yo durante mi campaña tuve oportunidad de decir que aquí, la provincia colombiana le iba a pasar una cuenta de cobro a la Nación por muchas deudas pendientes. Entonces celebro ese cambio de política del Gobierno en relación con el tema, me parece que es significativo lo que está ocurriendo; y como ahí hay un cambio de política, yo quisiera, para terminar, formularle dos preguntas, doctor Montenegro, en la medida que su señoría hoy está aquí representando al Gobierno Nacional, al ejecutivo. Primero, este esquema suyo se mantiene dentro de los lineamientos del proyecto de Reforma Constitucional que trajo

TRANSCRIPCION DE SESIONES

el Gobierno a consideración de la Asamblea, o le introduce algunos ajustes, algunas modificaciones. Y segundo, cómo explica usted doctor Montenegro, al lado de este planteamiento, suyo, que nos ha dado hoy, coherente, audaz, en materia de descentralización, con las reservas que yo le he hecho, haya decisiones recientes, que van en contravía de lo que dice este documento. Y ya traje a cuento el tema de la oposición al proyecto de ley número uno de 1990, pero hay otras, los municipios por ley del año 89, tal vez, habían ganado una participación en el IVA sobre el cemento, la Corte tumbó esa norma, por vicios de forma, y el Gobierno y el Congreso actuales decidieron repetirla, y era lo lógico pero no dándole esos recursos a los municipios, sino al Instituto de Crédito Territorial, ahora llamado INURBE, es decir, le quitaron a los municipios una participación que ya tenía en el IVA. Luego, sabemos todos, no se está girando oportunamente el IVA, yo no se si estén violando los términos de ley, pero no, no se está girando oportunamente, se quejan todos los Alcaldes del país, la Federación Colombiana de Municipalidades precidió nuestro compañero el Señor Delegatario Carlos Holmes Trujillo durante algún tiempo, tiempo en el cual el libró desde allá la batalla del ciento por ciento del IVA para los municipios, la Federación se ha quejado con razón, luego doctor Montenegro hay unas leyes que están atando los recursos propios y las transferencias de los municipios, la ley 44 del 90 en su artículo séptimo, dice que el 10% del predial, tiene que destinarse a un fondo de rehabilitación, de vivienda, de adquisición de terrenos, el propósito es loable, no lo discuto, pero podría hablarse también de educación, de salud, de cultura, de recreación, de deporte. ¿En qué queda la autonomía municipal, cuándo la ley empieza a distribuirle los presupuestos a los municipios, a qué llegan los Consejales y los Alcaldes?, a ejecutar un cuadro contable, no tienen capacidad de iniciativa, la ley tercera del 91 igualmente, amarra las transferencias del IVA, una parte, un porcentaje de las transferencias del IVA, con unas normas generales para todo el país que ellos no saben si estén respondiendo a las necesidades de los 1.020 municipios, puede que haya municipios donde se justifique, pero puede que haya municipios que no tengan ese problema, ¿Entonces a qué los obligan?, a congelar los fondos en una cuenta corriente. Al doctor Montenegro le gusta el equilibrio de las responsabilidades y de los recursos, la ley 23 del 91 le asignó nuevas responsabilidades a los municipios, la llamada ley de la desjudicialización sacó cientos de miles de expedientes de los anaqueles de los juzgados, los pasó a los municipios, y un decreto de hace 4 o 5 días, obliga a los municipios designar como inspectores de policía a personas que tengan título profesional o terminación de estudios. Eso tiene unos costos para los municipios, ¿Dónde están los recursos que equilibren esas nuevas responsabilidades?. En una ley del año pasado, la ley 53 del 90, que por primera vez en la corta historia del proceso de descentralización, deja en manos de los

TRANSCRIPCION DE SESIONES

Gobernadores la facultad de suspender a los Alcaldes, a los Alcaldes elegidos popularmente, porque eso hoy existe pero la ley lo venía amarrando a decisiones de los Jueces y a decisiones de la Procuraduría General de la Nación. Pero, por primera vez, la ley 53 del 90 puso en manos de los Gobernadores la facultad, casi que discrecional, de suspender esta por 30 días a los Alcaldes populares. Me parece que es un acto lesivo de la autonomía local, en fin, unos pocos ejemplos de decisiones que han ido en contravía del magnífico documento que ustedes nos han explicado hoy, doctor Montenegro. Muchas gracias.

-Si, muchas gracias por sus comentarios.

-Primero con respecto al documento de la propuesta; esta propuesta entiendo que surgió de conversaciones entre varios miembros de la Asamblea con el Presidente, que acordaron, inclusive se les había pedido ya esa alternativa sobre la parte fiscal, en fin, es un documento de trabajo que no constituye, como lo dijo el Ministro de Trabajo, ninguna propuesta sino un elemento adicional de análisis sobre este punto, sobre todo con énfasis a mirar precisamente lo que usted ha señalado, mirar un poco la armonía, las relaciones que hay entre funciones, responsabilidades, objetivos, etc, que nosotros creemos que, por lo menos el documento invita a discutir en forma ordenada sobre esos puntos. Yo quisiera comentarle lo siguiente; dado que el país en su conjunto, ya no, si uno lo mira al país y a su economía, no como municipalista o departamentalista, o centralista, sino visto en su conjunto, el país, todos sabemos que es un país pobre, con limitaciones de recursos y definitivamente uno no puede plantear, y se trata de mirar la armonía del modelo y las posibilidades del país en su conjunto, no puede mirar sesgadamente una de sus partes. Como decía el doctor Fals Borda, por qué no le damos todo, pues de una vez no sólo el situado fiscal sino todo, simplemente porque no funciona. Usted me dice qué se le dá, se propone el ciento por ciento del IVA, pero se le quita el Situado Fiscal, entonces por los menos legalmente o conceptualmente aparece una cosa por otra, pues no, en plata no es así, en plata son 360 mil millones más, y otra vez, no es simplemente que se ponen unos verbos, se describen unas funciones y en otro capítulo una plata, no, hicimos las cuentas; qué alcanza con esta plata, alcanza que los municipios cumplan bien sus funciones de educación y de salud, paguen los maestros, paguen los educadores, paguen a los médicos y que haya un real aumento de cobertura en la atención a los grupos más débiles, permite alcanzar coberturas en educación secundaria cercanas al 70% en 4 años cuando hoy estamos a 48,

TRANSCRIPCION DE SESIONES

permite tender al 85% de la gente más pobre que hoy no tiene servicio de salud, permite universalizar la cobertura de la educación primaria en las zonas rurales, no simplemente, porque ese es el gran riesgo que tenemos, doctor Jaime Castro, porque digamos, demóse las funciones porque las responsabilidades pueden ser municipales pero que la transferencia de recursos en este país pobre que manejamos pues se han discriminado, yo personalmente no estoy de acuerdo en mirar el país en el nuevo modelo con un riesgo de un sector, es cierto que se ha sido injusto con las regiones, con los municipios y que hay que rescatarles sus capacidades de desarrollo y gestión, pero no podemos hacer un problema de dejar hacer la transferencia de recursos tan grande que no daría para pagar la defensa, ni la justicia, ni las demás responsabilidades del Estado Nacional, del nivel central. Por eso si nos atrevemos a hacer una propuesta a manera hipotética de una alternativa al situado fiscal, fue hechándole números a lo que estábamos dejando de hacer para el nivel central y a lo que se iba poder hacer; y le digo que hicimos ese cálculo, pues casi que maestro a maestro, programa por programa para que haya concordancia entre lo que estaba proponiendo en materia de responsabilidades y funciones y de los dineros que se estaba proponiendo que se transfieran a los municipios, y yo creo que la transferencia y el manejo de recursos y responsabilidades debería hacerse así, de otra manera podríamos crear ese desbalance que yo creo que puede ser muy grave, dejar un Estado central sin recursos para nada y a los municipios con recursos para todo, tampoco está bien.

- Una interpelación para preguntar.

- Por supuesto.

- Hoy en día la Nación maneja, el Estado central, entre el 75 y el 80% del ingreso del sector público, le parece a usted que esa relación es válida y que debe continuar hacia el futuro, que mientras la Nación dispone de una proporción que oscila entre el 75 y el 80%, los municipios tengan que conformarse con el 10 y los departamentos con otro tanto?.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- Precisamente eso es lo que se está planteando, lo que debemos plantear es, como usted dijo, que si ese proceso se va a demorar 10 años, pues que sea armónico en platas y responsabilidades, finalmente usted no puede despedir 200 mil personas del nivel central simplemente porque sus patronos supuestamente deben estar en los municipios. No pueden los empleados públicos que seguramente (...) no descentralizado en porcentajes en muchos menores en Bogotá y muchos mayores en municipios no pueden trasladarse ni se van a trasladar. Esta es una transición que se debe manejar en todos los campos, porque pueden crear desequilibrios muy graves ...

-(...).

-El desequilibrio del nivel central, sobre todo en recursos puede ser tan grave en tantos campos que uno puede imaginarse y comentar que vale la pena pensarlo. Por eso yo creo que si algún mensaje tiene el documento es la armonía, y que esas transferencias sean de la mejor manera posible. Nosotros nos centramos, lo insisto, a mirar qué se está haciendo, quién lo está haciendo, si estas transferencias reemplazan aportes presupuestales que a todos los municipios, sobre todo que puedan mejorar, porque hoy está haciendo el Estado como un todo, con gastos desde el nivel central. Yo creo que en esto podríamos, cuando usted quiera, mirar en detalle de cómo se hizo eso, y le insisto, no simplemente es una cosa por otra sino que le meto ahí una suma muy importante que ganan los municipios.

- Una interpelación.

- Si señor.

- La interpelación que le voy a hacer parte de la base de que yo estoy de acuerdo con lo que usted plantea que recursos deben ser igual a funciones, por simplificar el concepto, y que el manejo de las funciones debe ser lo más flexible posible en la Constitución para no casarlo

TRANSCRIPCION DE SESIONES

antitécnicamente con un nivel territorial llámesele municipio, o región, o departamento. Pero el contexto es este, señor director, es que cuando uno habla del Situado Fiscal tenemos que precisar de qué Situado Fiscal estamos hablando, le voy a explicar por qué. Porque si el Gobierno, como lo ha plantado en otras ocasiones y a través de otras personas, quiere disminuir las rentas de destinación específica, pues matemáticamente, eso si nosotros mantenemos el Situado Fiscal como está, aumenta el situado fiscal por la manera como se liquida de acuerdo a la Constitución y a las leyes el Situado Fiscal. Eso no significa que esté yo en desacuerdo con que se transpase el 100% del IVA, lo que yo si quiero es que, repito entre comillas, el negocio quede muy claro, porque si el Gobierno va a desmontar las rentas de asignación específica pues uno tendería a pensar que es mejor quedarse con el Situado Fiscal, porque el porcentaje sobre el cual se liquidaría el Situado Fiscal sería, digamos un pedazo más grande de la torta de los recursos nacionales. Lo otro es que a mí si me preocupa, si puedo ser más sincero en esto, señor director, es que a través de la estrategia de transferir masiva, desaparecer la limitante para jugar la Nación con el Situado Fiscal, terminemos es incrementando gastos que no son de inversiones, como son concretamente los gastos en defensa y en manejo de seguridad. Por qué?, porque lo que muestra el manejo histórico de los recursos nacionales es que a pesar de los esfuerzos de los Gobiernos por mantener en el gasto social, a pesar del esfuerzo de la administración Barco, por decirlo claramente, el porcentaje del gasto social ha disminuído y a mí juicio podría disminuir más frente a las presiones por el gasto en defensa y seguridad sino tenemos los límites del Situado Fiscal y no tenemos de alguna manera, los límites de la rentas de destinación específica. Entonces, como lo observa usted señor director, no se puede analizar solo el esquema IVA frente al Situado Fiscal, sino qué va a pasar con las rentas de destinación específica también. Lo digo sinceramente con el ánimo de contribuir a que el análisis se haga de la manera más amplia posible y no porque sinceramente esté casado con una u otra fórmula.

-No, yo estoy de acuerdo en que dada la importancia de ésto debe ser las cuentas más claras posibles y dar, con la mayor seguridad en cualquier caso, todas la alternativas. Inclusive puede haber otras propuestas de transferencias, ésta es una que nos parece viable pero puede haber otras, es decir, simplemente entiendo que el Presidente de la República recibió la solicitud de que qué alternativas o qué manejos alternativos a estos temas existían, por eso hicimos como un ejemplo hipótético esta distribución. Pero lo que usted acaba de decir me parece, yo quisiera abordar otro tema que tocó el doctor Jaime Castro con respecto a su comentario sobre

el gasto social. En realidad yo si quisiera insistir en que si vá a haber unos propósitos, como entiendo que hay, de que el Estado atienda con prioridad los asuntos sociales de la población más pobre y dado que se va a separar al Estado central de la ejecución, muy probablemente, de sus programas y van a ser entes relativamente autónomos como los municipios, que deben llevar a cabo los programas de salud y educación. Tiene que existir una relación entre las transferencias que le de la Nación a los municipios de Situado Fiscal, IVA o cualquier otra fuente, y la atención de ciertos programas a la gente más pobre. Eso aparentemente va contra la autonomía?, pero yo creo que la única manera de ligar que el propósito de atender a los más pobres en las áreas que he dicho, es que las transferencias estén atadas y destinadas a esos propósitos y sólo a esos. Y yo creo que que por lo menos ese tipo de anunciados debería quedar, en nuestro concepto, en la Constitución, yo creo que el compromiso de la Nación colombiana con la salud, educación y agua potable con los grupos más necesitados debe quedar absolutamente claro. E insisto, dada la separación que va a haber funcional entre Nación y municipios, la manera de atarlos es condicional la transferencia a la ejecución de sus programas, a pesar de que aparentemente vaya, o vá en contra de la autonomía, de los municipios. Porque no tendría sentido transferir enormes recursos, recursos muy cuantiosos para que los municipios hagan un velódromo o una cancha de tenis o cualquier otra cosa. Es decir, eso tiene que ir a salud y educación y a la gente más pobre, es el único principio que debe existir en el manejo de las transferencias, cualquiera que sea el origen de ellas y ojalá que los aumentos, y garantizar que los aumentos de recursos estén acompañados de aumentos de cobertura, porque si se hacen las transferencias de cualquier manera tampoco se asegura y eso, quiero insistir en lo que decía, así no diga que es sano para educación y salud de los más pobres si no hay mecanismos que articulen la cobertura, pues los recursos tampoco van a llegar a los más pobres y se pueden quedar en la burocracia municipal. Yo creo que teniendo las deficiencias y escasez de recursos que tenemos en Colombia no nos podemos dar el lujo de tener por un planteamiento de autonomía correr el riesgo de que el poco dinero con que contamos pa (sic) estos fines llegue de la manera más eficaz a los más pobres.

- Bueno, vamos a tratar de ser muy cortos, porque ya es la una de la tarde y estamos citados para las tres. Están en el orden el doctor Carlos Holmes Trujillo, Eduardo Verano y Juan Gómez, para ser muy rápidos.

- (...).

- Eduardo Verano.

- Yo quisiera hacer lo mismo, pero realmente es imposible. Muy rápidamente, en el documento habla sobre las regalías, y yo pienso que realmente las regalías pueden jugar un papel supremamente importante hacia el futuro; inclusive aquí uno de nuestros colegas propone que el subsuelo sea de la región, eso no únicamente nos llevaría a que las regalías queden en la región, eso que es la parte más pequeña, regalías como su nombre lo indica, es el pequeño regalo que le deja quien explota un recurso al dueño del recurso pero que además el dueño del recurso y que no lo explote, vienen a hacerse pues a un gran volumen de dinero que son las utilidades y las transferencias de dinero que se hace en el exterior por pago de tecnología y de equipos y demás. La pregunta es ésta, se van a respetar los derechos adquiridos en materia de regalías en la propuesta que hacen ustedes?, porque yo quisiera informarle, es la otra cosa que también me gustaría aclarar antes de irnos, vamos a tener problemas para hacer la presentación de recursos porque no tenemos como proyectar un gran volumen de cifras que yo creo que sería el complemento de todo esto que hemos hablado, nosotros lo hemos investigado, y quiero hacer un reconocimiento a los funcionarios de Planeación Nacional, especialmente Cecilia María y Esperanza quienes nos han prestado un especial apoyo y un economista, Yesid Sandoval, aquí se encuentra, han hecho una excelente labor de recopilación más otro volumen de personas muy gran (sic) que va a ser difícil proyectar, dicen, aquí tenemos que Arauca recibe casi el 60% de la regalías que se llevan a los departamentos y a su vez Arauca, como municipio se gana el 47% de las regalías que se lleva a los municipios, o sea que estamos prácticamente con que las regalías ya están definidas a quien se las van a dar y están concentradas lo que se podría dar por parte de la Nación para repartir en esa gran bolsa que hemos propuesto y que se propone, que ustedes prácticamente la acoge, es muy poco. O sea, que si respetan los derechos adquiridos en materias de regalías yo creo que es muy poco lo que habría por repartir, porque Arauca, Huila, tienen muy poco, pero de todas maneras son los únicos que tienen, Arauca, Huila, Santander y Antioquia muy poquito de restó nadie tiene nada en materia de regalías.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- A ver, yo veo que hay que partir del principio que un poco, lo que se dice ahí, los recursos naturales y los del subsuelo están en alguna parte del país, a veces son valiosos, a veces no. Por ejemplo el Uranio era potencialmente un mineral muy importante y aparecía en ciertas regiones de Colombia como un potencial de explotación que podía generar regalías, y con el cambio tecnológico el Uranio perdió prelación el desarrollo de cuestiones nucleares. Entonces hay que pensar hacia el futuro, digamos una norma que regule lo que va a suceder porque estoy seguro en Colombia hay muchos sitios todavía no explotados que tienen tanto los hidrocarburos y los minerales que hoy explotamos, como otros que potencialmente puedan ser muy valiosos y puedan darle riquezas al país y a las regiones. Entonces yo pensaría que la norma o la visión general debería cobijar sobre todo el futuro que yo creo que Colombia está haciendo un esfuerzo enorme por ejemplo en el campo petrolero y debe hacerlo porque las reservas conocidas van a declinar a partir del año 95, 96 y vamos a tener problemas de abastecimiento. Y en principio sabemos que hay regiones del país que tienen potencialmente riqueza petrolera; esas regiones, muchas de ellas hoy, hoy miraba en los porcentajes y en las cifras que usted menciona van a ser sujetas a algún tipo de normas. Lo mismo con el carbón, hay zonas muy grandes todavía para desarrollarse, y el gas y otros minerales tienen un gran potencial. Entonces yo pensaría que el futuro es muy importante, no estaría seguro si el manejo de la, que usted dice la situación actual y el caso que yo supongo que estamos de acuerdo de que las normas legales, y este encajonamiento a veces le da muchos más recursos a un municipio a veces de los que puede manejar, y que con más flexibilidad se podrían irrigar esos recursos a zonas más pobres aledañas o vecinas, en fin, pertenecientes a la región de donde se genera esta riqueza, entonces yo pensaría que la prioridad, porque el futuro de Colombia en esto es muy grande, debería ser mirar la

....igualmente quiero recordar que a las tres de la tarde continúa la sesión para tratar las ponencias en forma concreta.

- (...).

- Pues yo creo que si la Honorable Comisión considera tres y media y llegar a las cuatro; doctor Montenegro usted ha dicho que quien construye...

- (...).

- Recursos y planeación, usted ha dicho que quien construye fija las tarifas, cuando hablaba de las tarifas de los servicios y que la Nación, en el caso de la energía eléctrica, debe fijar las tarifas. Pero hay casos en que los municipios, las regiones han hecho su propio esfuerzo y han construido sus propias plantas generadoras de energía sin aportes de la Nación, sin un sólo peso de la Nación, y esos municipios, esas regiones pues de acuerdo con esta teoría, debían tener alguna ingerencia en fijar sus propias tarifas. Yo entiendo que cuando se trata de interconexión eléctrica pues sea la Nación la que fije las tarifas de ese servicio con alguna diferencia dentro de regiones, lógicamente cargando el costo del transporte, que la energía eléctrica también hay que transportarla, y vale tanto o más que un transporte terrestre. Entonces estoy de acuerdo con esto, pero dejar cierta flexibilidad, aquellas regiones que producen su propia energía con sus propios recursos sin aporte, repito, de la Nación. Esto por qué, porque, me perdonan que trate un caso concreto pero en vía de ejemplo, la Junta Nacional de Tarifas fijó un aumento del 6%, tal vez el año pasado o el año antepasado. En las empresas públicas de Medellín se trató este caso considerando que no había necesidad que a nivel local las empresas públicas hicieran esa, realmente no se necesitaba hacer, la Junta Nacional de Tarifas fijó o puso como necesidad por la exigencia de la banca internacional. Entonces se planteó la posibilidad de hacer esa alza en los estratos 4,5,6, estratos Lemos, favoreciendo en algo los estratos inferiores y con la garantía que esa alza en los estratos altos compensaría la no hecha en los estratos bajos. Fue la Junta Nacional de Tarifas no permitió eso y hubo que hacer el alza total en todos los estratos. Esto pues, es algo que somete a las regiones a una, a un cinturón que yo creo que no es justo, que se deje cierta flexibilidad entonces, a ver si podría hacer eso.

- Yo estaría de acuerdo en eso doctor, de que siendo una responsabilidad nacional la fijación de tarifas, la manera, a veces, cómo se cobran o cómo se distribuyan las cargas, siempre y

cuando reciba una retribución por el esfuerzo que está haciendo, por las inversiones que está haciendo, estoy de acuerdo. Y si algún municipio genera su energía, o en fin, yo no diría... yo creo que dentro de la lógica que hemos planteado es obvio que todo debería correr por cuenta, inclusive las tarifas, por cuenta del municipio. Pero yo quería enfatizar quizás, desarrollando un poco lo de tarifas, una función de las tarifas nacionales en energía una vez interconectado el país que quizá se nos pasó por alto, que es un poco la homogenización que hay, recordemos los años 70, cuando distintas regiones del país tenían arbitrariamente distintas tarifas simplemente porque, por el mismo servicio, porque no estaba homogenizado. La Costa tenía las tarifas más altas de Colombia y los municipios de Antioquia pagaban más caro el mismo servicio que la ciudad de Medellín, entonces, en un servicio nacional interconectado hay una lógica en que haya una regulación nacional sobre el tema y eso se ganó con la Junta de Tarifas, y yo creo que es importante.

- Una corta interpelación, sí, eso así planteado de esa forma se ve muy lógico, claro, como se vería lógico igualmente, que el petróleo costara lo mismo en Leticia que en Barranca, si ese es el argumento porque se carga el costo del transporte al petróleo que se vende en Leticia y es que en la energía también cuesta el transporte, entonces también hay que cargar.

- Si, esa es una diferencia lógica, yo dije diferencias arbitrarias, la diferencia que existía entre municipios vecinos de Medellín y Medellín en la década pasada, en los setentas, no era por el transporte, era una diferencia arbitraria, naturalmente el transporte como en la gasolina o la energía debe tenerse en cuenta y explica la diferencia regional. La que es absurda es la diferencia arbitraria, perdón...

- (...).

- Por eso, entonces la Junta Nacional de Tarifas tiene una función homogenizadora que permita sólo aquellas diferencias que son explicables desde el punto de vista técnico, pero no aquellas

otras que ocurrían cuando el país ya estaba interconectado y se recibía al mismo tiempo el servicio en todas partes y eso no se reflejaba en el proceso tarifario.

- Bien, muchas gracias nuevamente doctor Montenegro, yo me uno a las felicitaciones. Muchas gracias.

---- TARDE ----

...si hay para...

-Estaba prevista la ponencia de planeación y recursos a cargo de los doctores: Verano y Carlos Fernando Giraldo.

-Doctor Giraldo.

-No, gracias antes de iniciar la reunión yo quería dar unas cifras para que quedaran, podíamos decir como tema de meditación, y haciendo o trayendo a colación un refrán que hay por mi tierra que habla: que de eso tan bueno no dan tanto, que fue la explicación que tuvo el Director de Planeación esta mañana, y él decía que era más llamativo tivo para las regiones recibir el IVA que la modalidad actual del (...)fiscal y parte del IVA. Hoy en día para el propuesto del 91 el IVA está aforado en setecientos noventa millones de pesos, qué, setecientos noventa mil, y el situado fiscal para salud y educación, primaria y secundaria, estaría en cuatrocientos setenta y dos mil novecientos veinte millones, el IVA está cedido ya en un 50% para los municipios. Quedaría entonces el 50%, un equivalente aproximado a: trecientos noventa y cinco mil millones, lo cual significa que todavía nos quedarían haciendo falta a cerca de: cien mil millones de pesos, que en cifras del Director de Planeación, esto, pues, para hacer esa pequeña claridad, que él esta mañana parece que no la tenía a la mano.

-Señor Presidente, un punto de orden, si, se me permite, con la venia del doctor Verano. Es para una cuestión de métodos, yo sugeriría esto con todo respeto, después de que oigamos la ponencia del doctor Verano, iba a proponer que entráramos a discutir por razón de método ya temas concretos. El primer punto tiene que ser: que entes territoriales vamos a acordar, y de ahí

se desprende todo lo demás: los recursos, las funciones. Eso que habló esta mañana el Jefe de Planeación, porque si leemos todas las ponencias se nos va a ir mucho tiempo. También tiene cincuenta páginas y creo que las demás también. Yo sugeriría: que todos nos estudiáramos las ponencias y tomáramos notas, con base en esas anotaciones hicieramos el debate, comenzando por ese tema que es el inicial inevitablemente, que Entidades Territoriales vamos a acordar, si acordamos las provincias; las regiones y hacer una discusión sobre ese tema que es del que se desprenden todos los demás, porque sin saber cuales van ser las regiones no podemos determinar: ni los recursos, ni las funciones. Entonces es una sugerencia(...) luego que oigamos la ponencia del doctor Verano, porque dentro del itinerario que nos trazamos el viernes, yo advertí que iba a ser muy corto, según el doctor Castro tenemos que tener articulado para la plenaria del viernes próximo, yo lo veo un poquito complicado, pero hagamos el esfuerzo, pero si leemos todas las ponencias, no vamos a tener tiempo sino de leer las ponencias, por eso sugiero que entremos concretamente ya al tema de la región, de la división territorial, y , ahí, sobre eso vamos, sobre la marcha vamos examinando los temas que se concatenan con ése. Es una sugerencia que hago para el método de trabajo. Gracias, Eduardo Espinoza

-Gracias Presidente, ese orden fue aprobado, realmente , y se acordó ,pues, de que los responsables de temas, no con una presentación completa de las ponencias, porque indudablemente conllevaría a que se gastara un tiempo que, en este momento es precioso, y que yo creo que más o menos hemos debatido elementos de tipo general, pero sí, particularizando sobre la responsabilidad que se tiene, y se había acordado, pues, que se iniciara con municipios, asociaciones y municipios distritos, sin detrimento de que mirara la interrelación con las otras entidades territoriales en ese propio proceso. pasar a departamentos, pasar a región, posteriormente a competencias, que creo que fue el segundo tema grande que sabía que ya fue discutido en cierta manera. Y finalmente, pues, planeación y recursos.

-Eso fue aprobado.

-No, esto es sólo, entiendo, pues, que aquí no vamos a leer las ponencias, sino mas bien, como hacer una presentación global de ellas, sea casi que un resumen un poco, con la pauta que dio el doctor Juan Gómez Martínez en la reunión pasada. Y de pronto yo si hallo útil que cada uno se refiera de manera global a sus ponencias, porque eso nos facilita un poco más la interrelación, por ejemplo: si la región la tocamos de último, pues, probablemente no nos quede tan claro la fortaleza de los argumentos partidarios de la región, y hacer una decisión

sobre entidades territoriales sin haber oído los argumentos sobre la región, pues, no lo vería yo muy claro, entonces, yo lo que invitaría es a que todos, de una manera muy sintética, presentemos el resumen de nuestras ponencias y después si entramos sobre el articulado: ¿Cierto?

-Doctor, Carlos Holmes Trujillo.

- Bueno, en relación con este tema. Presidente, yo había entendido lo siguiente, usted me corregirá: había entendido que íbamos a tratar inicialmente unos temas generales, es decir, temas de los cuales se va a desprender, necesariamente, la discusión, porque ellos aparecen en todas las ponencias, están totalmente interrelacionados, entendí que una vez discutidos esos temas generales, entraríamos en la discusión de las ponencias, ya en un orden, ese orden lo propuso el doctor Jaime Castro, si mal no recuerdo propuso inicialmente municipios, propuso luego provincias y luego departamentos y luego región, es mas o menos el orden que recuerdo, según áreas metropolitanas, según eso, hoy deberíamos estar discutiendo como un tema general, no propiamente la ponencia sobre esa materia, aspectos relacionados con planeación y recursos, después de lo cual entraríamos ya en la discusión de cada una de las ponencias ¿No fue eso lo que se aprobó?

- Perdón, Señor Presidente, esa es exactamente la propuesta. En la sesión anterior se presentó el tema de competencias y Entidades Territoriales, de acuerdo a lo aprobado hoy, se presentaron el tema de recursos y planeación, sobre la cual está la ponencia de los doctores Eduardo Verano y Carlos Fernando Giraldo, y entiendo también que el doctor Juan B Fernández, tiene una ponencia sobre el mismo tema, aparte de ellos y después empezaban en el orden que usted señaló, incluyendo Distritos Especiales y áreas metropolitanas, tal cual.

- Doctor Zafra. Si señor, se parece muy bien. Tiene la palabra el doctor Giraldo.

- Bueno, yo creo que lo mejor es que nosotros, doctor Verano y yo, nos repartamos el trabajo de leer un pedazo de la ponencia, él uno y el otro, el resto, porque de esta manera vamos aligerando, además entre el resumen y la parte final, la diferencia en hojas no es muy apreciable, de manera que yo creo que podríamos emplear ese sistema.

-Perdón, Señor Presidente, nosotros queremos hacer la siguiente observación: la ponencia nuestra se llamaba Recursos y Planeación, entonces, de acuerdo al reglamento, o sea, habría la posibilidad de dividir las subcomisiones a la vez en su subcomisiones, entonces, tenemos unas

su Subsucomisiones de Recursos y una Subsucomisión de Planeación, a cargo de la parte que corresponde a planeación, fue encargado con su equipo de personas el doctor Eduardo Espinoza Facio-Lince, y del equipo de recursos los estuvimos manejando directamente el doctor Carlos Fernando y mi persona, entonces, nosotros a su vez, dentro del tema de recursos, no solamente queríamos con la venia de toda la comisión, no solamente hacer una presentación de una conceptualización general de lo que nosotros consideramos de recursos, sino también, quisiéramos hacerlos partícipes de una serie de modelos de computador que fuimos corriendo para demostrar las diferente alternativas, esta mañana desafortunadamente, por el tiempo que estaba agobiando, no quisimos entrar en polémica con el señor director de Planeación Nacional, pero prácticamente, mucho de la parte que él habló, como muy bien lo explicó el doctor Carlos Fernando al inicio de la reunión, nosotros hemos hecho corridas de computador donde está claramente indicado esto, y las vamos a entregar para que ustedes también conozcan un poco de esto, también queríamos hacer una observación muy importante, desafortunadamente la falta de definición de competencias y de funciones, y por lo tanto de recursos, nos hizo muy difícil llegar al detalle de la definición de los recursos para entes territoriales completos, o sea, no pudimos entrar en el detalle del análisis de los recursos de los municipios, de los departamentos en líneas muy detalladas, pero si entramos en detalle de la parte que corresponde al Situado Fiscal y el IVA, también entramos en detalle, en caso que hubiésemos querido, como lo digimos esta mañana; haber tenido una manera de proyectar cifras, desafortunadamente son demasiado aburridas para explicar, a menos que la gente las esté viendo, pero tenemos una recopilación de cifras supremamente detallada en materia de cuáles son los ingresos de municipios y departamentos, que bien pudiéramos compartir o aportar en el momento en que la discusión así lo amerite, pero para propósitos de hoy el doctor Carlos Fernando y yo nos vamos a limitar a hablar de la parte que corresponde a las transferencias de la Nación, específicamente para salud y educación, o sea el manejo del IVA y el Situado Fiscal, considerando que es la base de todo lo demás, entonces creo que nos vamos a ir turnando así cada cinco páginas lee uno.

- Bueno, balance general de las propuestas y motivación del articulado, este viene a ser el punto quinto de la ponencia de nosotros. Los cuatro puntos anteriores hacen relación a las deferentes ponencias que se entregaron y que, perdón proyectos que se entregaron y que tienen relación directa con los recursos, es una pequeña síntesis de cada uno de ellos, está condensado en la parte inicial...

- Para aquellos que van a seguir la lectura detallada estamos en la página sesenta y uno, o sea , que las primeras sesenta páginas es el resumen de todas las ponencias y proyectos presentados...

- En este apartado de la ponencia hacemos un balance de los proyectos e iniciativas que hemos sintetizado a través, a la vez que motivamos las consideraciones y el contenido mínimo necesario que merecen un tratamiento de carácter constitucional, respecto de los recursos para las entidades territoriales, es necesario insistir, que varios de los planteamientos realizados suponen decisiones de estas comisiones, especialmente en lo relativo al control fiscal, la participación comunitaria, la hacienda pública, la intervención del Estado, y ni qué decir del ordenamiento territorial, la organización interna de cada nivel y las atribuciones que se le asignen a sus órganos de administración, las competencias por nivel administrativo y el régimen general territorial, los temas que afectan los recursos territoriales pueden enunciarse en los siguientes términos, teniendo en cuenta que de una u otra forma, todos ellos aparecen tratados parcial o totalmente en los distintos proyectos e iniciativas presentadas: primero, por el lado del gasto público; a- Bienes y servicios de competencia del Estado, obras, servicios y funciones, papel del sector privado, b- Bienes y servicios a cargo de las Entidades Territoriales para cada uno de los niveles territoriales y para sus asociaciones posibles, c- Financiación preestablecida o libre según los recursos que les correspondan a las Entidades Territoriales, d- Sistema de relaciones fiscales intergubernamentales para establecer el estado de cuentas sobre los saldos de los niveles superavitarios del Estado con respecto a los saldos por cubrir de los niveles deficitarios. Segundo, por el lado del ingreso público, a- Clases de ingresos públicos, b- Desde el punto de vista tributario; definición de la potestad tributaria y sus alcances, a través de ella se desarrolla concepto de soberanía fiscal, competencias tributarias por niveles de gobierno; principios generales a los cuales tiene la tributación, coordinación, economía, equidad, neutralidad, eficiencia transparencia, papel de la comunidad en la definición de la carga, carácter de los bienes y rentas de las Entidades Territoriales. Tercero, para los ingresos y gastos; por ambos elementos de las finanzas públicas territoriales es necesario establecer las normas de operación del gasto público en materia de proceso presupuestal, control fiscal y contabilidad oficial y los gastos públicos: a- A nivel municipal. Primero, competencias de gasto público. Desde el punto de vista de la competencia del gasto público territorial, debe considerarse ante todo las funciones, obras o servicios que se le asignen a los distintos niveles territoriales, dado que cualquier responsabilidad o cuenta de estas implica necesariamente una

responsabilidad de gasto. Hay alternativas distintas en los proyectos e iniciativas examinados, algunos de ellos se esfuerzan en definir competencias de gasto precisos, determinando por ejemplo que la salud y la educación son responsabilidad de los departamentos, de la salud básica y la educación primaria es competencia de los municipios, que las universidades son competencia de las regiones, que la educación es competencia exclusiva de la Nación etc. Nuestro énfasis en mencionar y en ejemplificar con la salud y la educación no es menor, dado que estos servicios determinan una buena parte de la asignación del presupuesto nacional que directamente financia estos servicios, también se financia a través de lo que hoy conocemos como: el Situado Fiscal con parte del IVA a título de retención con destino a los FER y con recursos IVA que van a los departamentos, cuando estos directamente atienden prestaciones sociales o a las Cajas Departamentales de Previsión, que atienden prestaciones sociales. También los municipios pueden asignar libremente los recursos de inversión del IVA en construcción, dotación y mantenimiento de sus centros de salud, puestos de salud, hospitales locales y escuelas, además de los recursos transferidos existen recursos corrientes de los presupuestos de las entidades territoriales para financiar estos servicios, rentas cedidas del nivel nacional a los departamentos y otras modalidades de financiación. Hay que partir de una circunstancia real, hoy día en virtud de las normas de descentralización ya se han definido competencias a los municipios en un gran número de campos con fundamento en las transferencias por concepto de IVA del orden del 45.3% en 1992, y de un 50% del Situado Fiscal de salud les permitirán atender mínimamente las responsabilidades que le han sido encomendadas, todas esas competencias tienen que ver con los servicios básicos del orden local, y es muy poco lo que puede añadir a la lista, salvo la Educación Preescolar, Básica Primaria, Secundaria y Media Vocacional. En este orden de ideas, varios proyectos sugieren que sea cual fuere el número del orden de participación en las rentas nacionales, los municipios seguirán recibiendo un volumen mínimo de transferencias equivalente al que hoy se les asigna. Igualmente gran cantidad de proyectos e iniciativas aceptan una especie de cláusula general de competencias según la cual les corresponde a los municipios atender los servicios locales básicos, determinando inclusive, que debe financiar lo que las normas constitucionales y legales anteriores les han señalado, salvo que a través de diferentes mecanismos, el municipio por vía de la subsidiaridad solicite al departamento que asuma alguno o algunos de los servicios a su cargo.

De otra parte, es cierto que las competencias pueden ser variables y esa variabilidad dependerá de otro aspecto adicional que muchos proyectos expuestos aceptan. La heterogeneidad (sic) de los municipios suma a nuevas o menores responsabilidades que en el

futuro por ley o por constitución se les asigna, la heterogeneidad se resuelve a través de una categorización de municipio, de tal suerte que por medio de ella se fijarán funciones diferentes, cuestión que sería inocua reservarlas a la Constitución, salvo que ésta simplemente oriente con unos criterios la mencionada categorización, se acepta el papel de la categorización como instrumento idóneo para reconocer las capacidades diferenciales de los municipios en atender los bienes, funciones y servicios, y se establecen los criterios de la misma. La categorización servirá también para establecer regímenes administrativos y diferenciales para orientar una política compensatoria de carácter fiscal. La otra característica de la variabilidad es la dinámica de las funciones de intervención estatal por conveniencia futura de transportar mayores o menores responsabilidades a los municipios, en este orden de ideas, sería también inapropiado y demasiado rígido a más de la cláusula general de competencias hacer una lista exhaustiva de las funciones obras o servicios a cargo de los municipios, por ello se acepta comúnmente el dejar a una Ley Marco, cuadro de carácter orgánico, en otros casos definir las competencias generales de las entidades territoriales, lo que implicará graduar a través de ella los recursos que deberán transferirse. El punto en donde los proyectos parecen vacilar para fijar directamente las responsabilidades es con respecto a salud y educación, cuya asignación podría hacerse directamente o no por Constitución, si se hace por Constitución o por la ley no importa. Debemos garantizar, respecto a los recursos, es que si se decide responsabilizar a los municipios de estas competencias, el volumen de financiación asegure por consiguiente, como iremos a demostrarlo más adelante la flexibilidad de la financiación que se allegue a los municipios debe ser tan amplia que permita incorporar ésta u otra responsabilidad dando suficiente campo de maniobra a la ley y atendiendo a un principio que sumariamente varios proyectos presenta, en el sentido de que las responsabilidades deben ser graduadas a los recursos. Finalmente con respecto al gasto municipal y en esa línea se encuentran varios proyectos e iniciativas, basta con mencionar los del doctor Carlos Holmes y el de la Federación Colombiana de Municipios, es necesario que la comunidad valide el gasto que desea; sus prioridades y sea su expresión la que permita una eficiente asignación de recursos, debiéndose estimular la iniciativa y empresa privada, aunque los municipios podrán determinar lo que más les convenga. Estos principios esperamos verlos reflejados en las competencias de gasto público municipal, o lo que es lo mismo, las competencias o responsabilidades que se determinen. Sobre estas bases será posible articular adecuadamente el tema de los recursos, en realidad aquí no se requiere un articulado especial sobre competencia de gasto público, puesto que el se sobre entiende de acuerdo a las responsabilidades que se atribuyen a los municipios y al arreglo de los principios de subsidiaridad, categorización, concurrencia, coordinación,

cláusula general de competencias y flexibilidad que se incorpore en el texto concerniente al régimen municipal. Este texto es premisa para nuestro trabajo y para poder proseguir como a continuación lo hacemos.

Con respecto a los departamentos se pueden seguir criterios análogos con los del nivel municipal, aunque obviamente el departamento operará puramente en un contexto de complementación de servicios por efectos de la aplicación del principio de subsidiaridad, será delegatario de funciones y servicios nacionales, le corresponderá prestar directamente ciertos servicios que la Constitución y la ley le asignen, adelantará la coordinación e intermediación entre la Nación y los municipios en la perspectiva de propender por un desarrollo armónico e integral del territorio y ocupará buena parte de su atención en el apoyo financiero, técnico y administrativo a los municipios, estos elementos, sin embargo, no van en perjuicio de la necesidad de reconocer la autonomía administrativa y fiscal de estas entidades y de enmarcarlos entre determinadas competencias del gasto público, y, por consiguiente ampararlos con el régimen general de carácter territorial que debe ser constitucional y legalmente ampararlos con el régimen general de carácter territorial que debe ser constitucional y legalmente desarrollado. Segundo, la financiación preestablecida o libre y el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

- Hemos estudiado atentamente todas las fórmulas exploradas en los distintos proyectos acerca de las relaciones fiscales intergubernamentales y los sistemas de financiación que se han propuesto, preestablecidos o libres para financiar el gasto municipal. Hay varias posiciones que se observan y deben ser sintéticamente clasificadas. Primero, se encuentra un bloque de proyectos que identifica las transferencias intergubernamentales de conformidad a como lo hace el artículo 1826 de la codificación institucional vigente, es decir, artículo 182, es decir, en esa línea de razonamiento se aceptan varios supuestos, todos ellos a nuestro entender deben reconsiderar para poder conocer las nuevas realidades de la descentralización del país: a- El porcentaje de ingresos que la Nación distribuirá entre las entidades territoriales sobre sus ingresos ordinarios, ni más ni menos que lo que hoy conocemos como Situados Fiscales, tal como lo reconocen sin ambages algunos proyectos e iniciativas, es un resultado de la distribución de servicios a cargo de la Nación y de sus entidades territoriales que la Nación transfiere para garantizar, que las entidades territoriales los asuman, por tanto, el Situado Fiscal es consecuencia de la distribución de competencias a cargo de tales entidades, como es obvio, esta relación de causa, distribución de competencia a cargo de los territorios y consecuencia transferencia del situado es parcial y está hoy día superado, ello por varias razones, entre las

cuales sobre salen: el Situado Fiscal financia exclusivamente los gastos de funcionamiento de la educación primaria y la salud, la educación está nacionalizada desde los años 1.960 y 1.975, luego la mayor proporción del Situado Fiscal las dos terceras partes atienden esos servicios a cargo de la Nación y no de las entidades territoriales hoy en día el IVA es una transferencia más importante que el situado y en consecuencia de la asignación de un impuesto específico, no de los ingresos ordinarios de la Nación, igualmente es el resultado de la asignación de unas determinadas competencias de los municipios. b-La base de liquidación del Situado Fiscal es inadecuado cuando se toman en consideración los ingresos ordinarios de la Nación, los cuales son iguales a los ingresos corrientes nacionales menos las rentas de destinación específicas, esto por cuanto las rentas de destinación específica han acabado por deprimir la base de liquidación, esto por que realmente nosotros consideramos que uno de los mecanismos que ha utilizado la Nación para deprimir los cálculos del situado y demás, ha sido aumentar el volumen de rentas asignadas de rentas directas, con lo cual, pues, merma la base de distribución, entonces nosotros queremos proponer precisamente un cambio radical en la base de cálculo, han acabado por deprimir la base de liquidación de las transferencias, en la medida en que han ido en aumento, además su contabilización es poco clara. Finalmente, ciertas etapas se han reducido los gastos de salud y educación aportados por medio del situado cambiando ingresos de la clasificación de recursos corrientes del presupuesto para llevarlos a recursos de capital, circunstancia que también deprime la base de cálculo del Situado Fiscal. Otros proyectos, y aún algunos de los que propenden por la transferencia del Situado Fiscal, mantienen la transferencia del IVA y proponen su incremento por vía constitucional hasta alcanzar la cifras del 85, 90,99 y el 100% inclusive, en ciertas propuestas el monto creciente de transferencia del IVA, implica abiertamente que con ella se financien los gastos de salud básica y educación primaria. Los aspectos tratados en esta propuesta son de una doble naturaleza: la primera, es la aplicación de los recursos de los gastos del Situado Fiscal a salud y educación. Si los recursos del Situado Fiscal deben aplicarse a salud y educación como hasta hoy día ocurre, será necesario precisar que el incremento del IVA no será el que financie tales gastos, dado que el mayor valor del IVA se dirigiría a financiar el conjunto de responsabilidades de inversión y no de funcionamiento de salud y educación que se han traspasado a los municipios por normas legales entre 1,986, 1.991, allí sigue habiendo un gran déficit de financiación, y la mayor transferencia debe orientarse, preferiblemente a sostener esos gastos deficitarios. El Situado Fiscal, de mantenerse la transferencia conjuntamente con la del IVA, debe seguir respondiendo por la financiación de los gastos de funcionamiento de salud y educación, para que la educación se financie a cuenta de los municipios se requiere por lo menos el 20% de los gastos

corrientes de la nación. Es ahí donde se haría el gran cambio, de la base del cálculo, en tal porcentaje se consideran incluidos la educación primaria y secundaria. ¿Por qué la educación primaria y secundaria, y no solamente la primaria; el Documento CONPES sobre la política educativa para el cuatrenio noventa, noventa y cuatro recientemente aprobado por el organismo, establece las siguientes consideraciones: la actual división entre...

... Educación son municipales, lo lógico es que el situado se municipalice, o sea también sería ese otro gran cambio, excepción hecha del 50% del situado fiscal que va a los departamentos para financiar la salud en los niveles dos y tres de complejidad, o también, excepción hecha, cuando por efecto de la subsidiariedad el departamento asuma la salud básica o la educación básica por la imposibilidad que tengan los municipios de hacerlo, por ejemplo de acuerdo a la categorización u otras razones establecidas por la Constitución o la ley . b) El porcentaje a transferir por impuesto a las ventas, dado que el porcentaje a transferir por concepto de impuesto a las ventas se incrementaría por constitución en un período de tiempo que podría ser del orden de 5 años o algo más, es necesario llegar a un acuerdo sobre los criterios más óptimos para fijar ese porcentaje, esto es, definir si el 85, si es el 85, el 90, el 99 o el 100%, el incremento que se ordene deberá respetar los beneficiarios distintos a los municipios por concepto de impuestos de las ventas, dado que en realidad, es que a partir de 1992 se transferirá a los municipios el 45% y no el 50, ésto supone que se respetarán otros beneficiarios de la transferencia, como es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la ESAP y la Caja de Previsión Departamental, solo el 0.5% que se reparte entre las actuales intendencias y comisarías se distribuye adicionalmente entre los municipios de menos de 100.000 habitantes, seguramente, dado que estas entidades pasarán a ser departamentos, por lo tanto en el mejor de los casos estamos hablando para 1992 de un 45.8%, de transferencias para los municipios, siendo el total transferido del 50%, el monto que se incrementaría depende también de que la Nación deje de efectuar directamente ciertas responsabilidades que ya pasaron a los municipios, además de que se restringe a otros gastos innecesarios en favor de que las municipalidades ganen esos recursos vía el mayor incremento del IVA, es necesario, cualquiera que sea el porcentaje, que la Nación se siga apropiando un porcentaje del IVA, no sólo para que cubra los gastos administrativos en que incurre por la administración del impuesto, liquidación, recaudos, cobros, auditoría, aplicación del régimen sancionatorio sino que tendría un estímulo cierto para hacerlo con eficiencia, además al cabo del tiempo en que se cause el mayor valor de la transferencia, podrá haber la libertad para evaluar la conveniencia de su incremento final.

Previa las consideraciones sobre la situación de las finanzas públicas nacionales, aminoramiento del déficit fiscal, situación externa, endeudamiento público y también porque si se le dá todo, o sea porque si se transfiere todo, consideramos nosotros en nuestro grupo de trabajo que se desestimula la Nación para hacer el recaudo y podríamos tener después un bajón demasiado dramático y todos los cálculos que hemos hecho se vendrían al suelo también. Tercero, otros proyectos, estamos hablando de una clasificación general de proyectos que propenden porque haya una única transferencia sobre los impuestos que son propiedad de la Nación, en estricto sentido los impuestos son propiedad del Estado y sólo hay impuestos nacionales, o sobre sus ingresos corrientes totales, ya no se tendrían dos transferencias distintas, la del IVA y la del situado fiscal sino una única transferencia territorial, tengo que confesar que esta fue la propuesta que hicimos con el doctor Perry, que nosotros hablábamos de que hiciéramos una gran bolsa y escogiéramos un porcentaje y se transfiriera a las entidades territoriales, en una discusión acá, tengo que hacer el reconocimiento con el grupo de trabajo, que incluso pues ya discutido, trajimos esas discusiones porque consideramos oportuno variar ese concepto que traíamos de una transferencia única y vamos a explicar por qué: la verdad es que esa fórmula adolece de una desventaja, a pesar de sus múltiples bondades que las tiene, porque evitaríamos estar tratando de quitar un poquito del IVA más un poquito de las regalías, un poquito del situado, en fin, sino que tendríamos pues ya una base total de cálculo y se transferiría un porcentaje permanente, entonces esto tendría algunas bondades, o sea a pesar de sus múltiples bondades, esto es que al fundir en una misma bolsa de recursos la base del cálculo de la transferencia, en donde se encuentren ingresos inestables como los del comercio exterior y aún el de renta y complementarios, cualquier decisión de cambios de estos tributos afectaría instantáneamente los recursos seccionales y locales explicando aún más el alcance de los instrumentos tributarios frente a los múltiples propósitos de la hacienda pública, estabilidad, crecimiento, eficiente asignación de recursos y equidad, habida cuenta de que la elasticidad de ingreso de los otros tributos distintos al de la renta no parece tener un comportamiento tan significativo como el del IVA o bien son más inestables en su transcurso histórico, ésto lo reconoció esta mañana el doctor Montenegro, cuando dijo: que el recurso o el impuesto de mayor elasticidad, aquí lo tenemos en las cifras que les vamos a mostrar, el de mayor dinámica de crecimiento, el que no había tenido una oscilación brusca fue precisamente el IVA, por eso consideramos que es más conveniente el IVA, por ejemplo si llegan a fracasar los impuestos de comercio exterior se van a disparar, pero si hay un fracaso de la política de apertura bajaría, entonces quedaríamos en el aire, o hay amnistías permanentes en el caso de la renta y los complementarios, entonces en el caso del IVA, pues se ha notado que tiene una mayor

elasticidad y un mejor comportamiento. Una cuestión adicional que complicaría la situación es la de los criterios para asignar los recursos de una única transferencia, serían demasiado diversificados y complejos, puesto que esos recursos tienen diferentes fines, siendo los de la educación y salud objetivos de gasto que pueden ser examinados con criterios particulares y especiales. Finalmente la verdad es que durante mucho tiempo la financiación de la salud y la educación reclama persistencia y continuidad en el tiempo, en forma estable y sostenida, estas consideraciones nos llevan a la convicción de apoyar la línea de varios de los proyectos planteados que dejan intacto el situado fiscal, sin propugnar por su fusión en una única transferencia territorial, como pues fue la sugerencia del Partido Social Conservador, la Alianza Democrática M-19, el propio Gobierno Nacional, el doctor José Pérez Rubio, Antonio Galán y varios otros que consideran que pues no es oportuno ésto. Cuarto, hay otros proyectos, pues vamos a hablar del cuarto grupo de proyectos, hay una marcada ausencia en los distintos proyectos, en ésto yo creo que fue algo general y nosotros quisiéramos entonces reivindicar varios artículos que hemos leído en este sentido, hay una marcada ausencia en los distintos proyectos, en el sentido de establecer unas orientaciones generales para un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, por tanto están ausentes de regulación el crédito, la cofinanciación, la coinversión, la compensación fiscal y las rentas cedidas, es más los mecanismos de relaciones fiscales, gubernamentales, han tenido significativo proceso de diversificación y complejización en el desarrollo del proceso de descentralización administrativa, que el país ha vivido en el último quinquenio. Estas nuevas realidades fiscales deben ser tenidas en cuenta en la carta fundamental, la que debe establecer unos propósitos básicos alcanzados por los distintos instrumentos de finanzas, este reconocimiento nos lleva a la necesidad de crear un nuevo artículo en la Constitución que atienda el tema propuesto, en cuanto a los criterios orientadores, dejando a la ley la flexibilidad necesaria para su posterior tratamiento y desarrollo. Quinto, la transferencia realizada a las entidades territoriales una vez efectuadas, deben ser respetadas, ésto fue, yo creo que algo que fue explicado ampliamente aquí, por uno de los más ilustres expositores invitados, en este aspecto en un gran número de proyectos, se enfatiza en la necesidad de conservar el artículo 183 de la codificación constitucional actual, fijando dos criterios adicionales: uno, el de hacer prohibitivos los gravámenes municipales sobre las rentas y bienes de los departamentos y sus entidades descentralizadas, a fin de evitar de una indeseable confusión tributaria, toda vez que el nivel departamental corresponde en funciones de carácter público que representan una significativa importancia sobre el desarrollo de los habitantes del territorio de cada una de las jurisdicciones municipales y para estas últimas en tanto entidades territoriales, en esa medida es

indeseable que el nivel municipal grave los bienes y rentas de los departamentos y sus entidades descentralizadas correspondientes. El segundo criterio, aquí el doctor Jaime Castro insiste en el tema de las licoreras, el reconocimiento del derecho que asiste a las entidades territoriales para participar de rentas nacionales en los términos en que lo establezca la Constitución y la Ley, ejerciendo sobre ellas autónomamente el control fiscal. Sexto, el concepto mismo de transferencia es peyorativo, yo creo casi todos estuvimos de acuerdo en ese sentido, que el sólo hecho como decía el doctor Gustavo Zafra, en una de las primeras reuniones que hablamos sobre esta cuestión, pues es la demostración más clara de que existe una descentralización total, el concepto mismo de transferencia es peyorativo, toda vez que son los habitantes del territorio nacional y por consiguiente de las entidades territoriales, los que contribuyen a generar los impuestos nacionales, por tal motivo en el texto se observa el principio de referirse a participaciones en rentas nacionales y nos hemos abstenido de utilizar el término de transferencias, con ello queremos además desarrollar otro principio fundamental, esto es que el derecho de participación en estas rentas, confiere autonomía a las entidades territoriales por su manejo y administración, aunque dentro de los propósitos que deben perseguir las relaciones fiscales intergubernamentales. Séptimo, los criterios de distribución del situado fiscal y de las entidades territoriales han sido diversos, en los proyectos el concepto de necesidades básicas insatisfechas indudablemente debe ser incorporado al articulado, toda vez que lo consideramos de vital importancia, la mayor parte de los proyectos lo contempla, la determinación de los porcentajes precisos implica un cálculo difícil de realizar, toda vez que la excesiva ponderación de este último criterio podría ser perjudicial para un número grande de departamentos del país, especialmente de aquellos que han sido eficientes en el pasado para el manejo de los servicios e inversiones conducentes a la elevación de la calidad de vida de la población, con ésto le hacemos un homenaje al doctor Zafra y al doctor Gómez que han expresado esta inquietud, aunque en el proyecto de articulado se establece un porcentaje de ponderación y de este factor completamente, directamente por vía constitucional cabe a la comisión considerar si se incluyen o no los porcentajes, en esto la comisión sinceramente no hubo un acuerdo, de los porcentajes que traemos, traemos varias alternativas porque realmente no tuvimos un acuerdo si era un 20% por necesidades básicas insatisfechas, en fin ya todo eso queremos dejar a que sea la comisión a quien tome una decisión. Cabe a la comisión considerar si se incluyen o no los porcentajes y, de incluirse, si la valoración de los componentes resulta a su juicio adecuado, al respecto pues vuelvo y repito, internamente en el grupo no tuvimos un acuerdo, sí nos pusimos de acuerdo en que debía ser por tres criterios diferentes, pero no al porcentaje a asignar. Los ingresos públicos.

- Los principios de tributación, la potestad y las competencias tributarias, del lado de los ingresos públicos, en el cual puede considerarse el tema ya tratado de la participación en las rentas nacionales, por parte de las entidades territoriales, los diferentes proyectos presentan principios generales sobre la tributación, que a nuestro juicio obedecen más directamente al capítulo de la hacienda pública, aunque con obvias repercusiones sobre el sistema de financiación regional-seccional y local, en los proyectos se menciona a menudo la justicia, la equidad y la progresividad como criterios básicos de la imposición, la cual es tratada como buena responsabilidad de un deber; en otro proyecto se propone que sean los impuestos directos, los que de preferencia adopten las entidades territoriales, Aida Abella y Alfredo Vásquez, además se instituye en otro proyecto la jurisdicción coactiva como recurso de cobro forzoso de los impuestos adeudados, Antonio Galán, consideramos adecuado que en el título de la hacienda en forzosa coordinada con la Comisión Quinta se proponga unos criterios generales de tributación, además deberán definirse los órganos competentes para establecer los tributos, atribución que se asigna generalmente a los organismos colegiados en tiempo de paz, Congreso, Asambleas y Consejos. Como principio general de la tributación puede considerarse la equidad tanto horizontal como vertical de los gravámenes, la neutralidad y el beneficio colectivo que se espera del pago de las contribuciones y tributos por parte de los aportantes, la simplicidad y la capacidad contributiva, a estos principios generales especialmente válidos para el caso de los diseños tributarios de las administraciones departamentales y municipales, deberá añadirse la coordinación tributaria que debe existir entre los gravámenes cobrados por los distintos niveles de gobierno. Relacionado con estas materias se encuentra la cuestión de a quién corresponde la potestad tributaria, actualmente como se sabe, ella es de exclusividad del Congreso Nacional de tal manera que es a él a quien le compete la creación válida de los impuestos, a pesar de que los impuestos creados pueden ser establecidos por las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales, a este respecto vale la pena considerar que cualquier regulación sobre autonomía fiscal territorial debe atenerse a los siguientes criterios: primero, la capacidad de las entidades territoriales para fijar tributos, está limitada en todo caso por la ley, en lo concerniente a la definición de tributos existentes, criterios generales de administración de los mismos, bases gravables y tarifas. Segundo, los municipios y demás entes territoriales podrán establecer gravámenes distintos a los del régimen ordinario o sobre tazas que operarían sobre algunos impuestos, que les serían de su propia competencia, para la financiación temporal de sus inversiones y proyectos. Tercero, existiría un régimen tributario básico de carácter uniforme para todas las entidades territoriales, pero podrían coexistir

régimenes impositivos diferentes como resultado de la autonomía tributaria, que implicaría un tratamiento impositivo distinto para personas ubicadas en diferentes territorios, regiones, secciones o municipios del país. Cuarto, la facultad legislativa que eventualmente deleguen a petición de los entes territoriales el legislador nacional o las que directamente la ley faculte ordinaria o extraordinariamente a las Asambleas Departamentales, podrían cobijar precisas materias impositivas cuando así se considere conveniente, fuera de estas observaciones de carácter general, pero de implicaciones prácticas importantes será muy difícil determinar que la potestad tributaria quede indistintamente ubicada en cada nivel territorial, dado que ello podría llevar a un descoyuntamiento del sistema tributario en su conjunto, la armonización del sistema impositivo ha ido construyéndose lentamente, pero seguramente en el país, por otra parte el tratamiento constitucional que se le dará a las demás contribuciones, tarifas e ingresos públicos incluido el crédito que corresponde también a la hacienda pública, pero que tiene igualmente implicaciones de, directas sobre el tema territorial, nos lleva a llamar la atención sobre la necesidad de dar mayor ingerencia a las autoridades seccionales y locales en la determinación de sus sistemas de financiación, en este caso como en otros campos de la financiación, debe buscarse los mecanismos para permitir que la comunidad directamente valide los niveles de financiación más conducentes, según las aspiraciones de las mismas, para que se les presten determinados bienes y servicios. Las normas de operación de los ingresos y el gasto público, de conformidad con los criterios generales señalados respecto a las dimensiones que deben tener tratamiento constitucional, se encuentran las normas de operación del gasto público, las cuales en realidad pueden ser extensibles en este aspecto a los ingresos de las entidades territoriales, el gasto y los ingresos públicos deben ser regulados por las normas orgánicas del presupuesto nacional en su manejo de programación, aprobación, presentación, ejecución, evaluación y control, constitucionalmente es necesario establecer por lo menos los siguientes principios generales: primero, la Ley Orgánica del Presupuesto debe definir los principios comunes aplicables a los tres niveles de gobierno sobre la gestión presupuestal y las facultades reglamentarias que tendrán las entidades territoriales sobre la materia, garantizando la armonía del presupuesto con la parte operativa o programática anual de los planes de desarrollo económico y social y de inversión en obras públicas. Segundo, la armonización de la inversión pública de los tres niveles de gobierno y la forma como se dará prioridad a la conformación del presupuesto nacional, a las regiones, secciones y municipios del país, es así como se permitirá la ingerencia de la comunidad en los niveles territoriales para la formación de sus presupuestos respectivos. Tercero, los períodos fiscal, contable, devaluación, seguimiento y control. Cuarto, la correspondencia entre la programación y la

ejecución presupuestal. Quinto, la conformación territorial del presupuesto, especialmente el de inversión, tomando a cada región del país como la unidad de agregación de la programación presupuestal, cuestión válida no solamente para la presentación del presupuesto, sino también para la discusión, aprobación, ejecución y seguimiento, para el nivel municipal las Juntas Administradoras Locales, deberían tener injerencia directa en la formación y disposición de parte del presupuesto municipal, igualmente ocurrirá a nivel departamental con la participación municipal o provincial en la determinación eficiente de asignación y ejecución de recursos, por el lado del control fiscal, es indispensable dar autonomía para su ejercicio a las entidades territoriales, respecto de los bienes y recursos propios, como de las rentas nacionales en las cuales se ordena su participación constitucional y legal, también en este caso la ley fijará unos criterios o principios generales para supeditar su ejercicio común en los distintos niveles de gobierno, la orientación del control fiscal será de resultados orientados a la verificación de la eficacia, eficiencia y economía no habrá en ningún caso control previo, tampoco el control fiscal ejercerá funciones de administración distintas a las inherentes a su propia organización, esta es una necesidad bien sentida de las entidades territoriales, que por supuesto contribuyen decididamente al fortalecimiento de los territorios en un sentido integral, por su parte la contabilidad oficial debe ceñirse únicamente a originar el soporte o registro de las distintas operaciones financieras, sino que debe abarcar los soportes necesarios para el seguimiento físico de los proyectos de inversión que se desarrollen en cada uno de los niveles de la administración, permitiendo el acceso al control cívico y comunitario. Observaciones finales: los aspectos legales que a nuestro juicio deben ser regulados constitucionalmente, tienen un supuesto fundamental consistente en la necesidad práctica y filosófica de reordenar las finanzas públicas del Estado en su conjunto, ello por cuanto los diagnósticos de finanzas que se han realizado en la última década en el país, así como también la evidencia empírica lo indica, permiten estimar que se han generado históricamente situaciones decididamente injustas, esto es que el gasto público estará concentrado fundamentalmente a favor del nivel nacional, por lo menos en un 75% del total del gasto realizado por las administraciones públicas globalmente y ni qué decir de los hondos desequilibrios en la distribución de las competencias fiscales y por consiguiente en el comportamiento fiscal de las entidades, de las elasticidades, de los impuestos con respecto al ingreso nacional que arroja guarismos demasiado bajos para los tributos seccionales y locales, por oposición y en contraste con los tributos nacionales. Esta situación no sólo induce a grandes ineficiencias en la gestión del gasto, sino también genera serias distorsiones en la asignación de los recursos y contribuye a la falta de transparencia fiscal, a la ausencia de supervisión y control ciudadano, e incide negativamente en la cultura impositiva de

los contribuyentes. Cada vez menos convencido de las bondades de la contribución que legalmente está obligado a realizar, estimulando la evasión, elusión y pereza fiscal generalizadas, a pesar de los esfuerzos de los sujetos activos que nos han acostumbrado en muchas ocasiones a un estilo de administración por normas a la postre limitada e ineficaz. No hemos querido atiborrar este informe de la ponencia ante la comisión de cifras, pero en una inspiración, en su inspiración, ellas siempre estuvieron presentes como soporte del diagnóstico previo realizado y como referente a las propuestas. Hemos querido más oportuno traducir en este informe el marco teórico y filosófico que inspira el articulado con la convicción de que será más útil que la fría presentación de los datos, los cuales quedan reservados para su amplia discusión en el momento del debate reglamentario de la ponencia. Sexto, proyecto de articulado, las consideraciones anteriores nos han llevado a propugnar por un conjunto de artículos armónicos y coherentes entre sí cuyo texto es el siguiente: "artículo A, el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales está conformado por la participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales, en los recursos de créditos que se le asignen, en el gasto público nacional orientado a la cofinanciación (sic) y cofinanciación y coinversión de proyectos y en otras modalidades de cesión de rentas o de competencia fiscal, para el establecimiento de dichos sistemas se considerarán todos o algunos de los siguientes propósitos: a) la eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. b) la compensación de las diferencias de capacidad de contribución entre las entidades territoriales. c) las reglas de participación de las entidades territoriales en los organismos nacionales, a quienes se les confíe la administración del crédito relativo a los servicios, funciones y obras que les corresponde atender. d) la asociación de las entidades territoriales entre sí y con la Nación, o sus entidades descentralizadas para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios o el cumplimiento de sus funciones. e) los costos de las competencias que les corresponde atender a fin de suplir las necesidades básicas insatisfechas. Artículo B, situado fiscal, corresponde a los departamentos y distritos especiales una participación mínima del 20% en los ingresos corrientes de la Nación, para la atención de los servicios de educación y salud a cargo de sus municipios y de los distritos especiales, así como para la atención de esos servicios que aquellos directamente atiendan de acuerdo con el estatuto orgánico de las entidades territoriales. Primera alternativa para el segundo inciso: el 20% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos y distritos, el 30% de acuerdo al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en educación y salud, y el resto en proporción a su población, la ley podrá establecer otros criterios para su asignación a los municipios de acuerdo al artículo A y al giro

directo de los recursos a estos, la base de población y la configuración de los demás indicadores establecidos para efectos de la asignación de recursos, serán suministrados anualmente de acuerdo a los proyectos y cálculos realizados por los organismos institucionalmente encargados de llevar las estadísticas generales del país de conformidad con la Ley Orgánica de las entidades territoriales.

- Segunda alternativa para el segundo inciso, esto es lo que habíamos hablado ahorita pues, habíamos dentro de las discusiones del grupo, decidimos presentar estas diferentes alternativas porque creo que será un tema de discusión. Segunda alternativa para el segundo inciso, está asignación se distribuirá en atención al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en salud y educación, no sé si notan que hemos incluido un concepto que no ha sido manejado acá, incluso nosotros tampoco tenemos claro de que esté completamente claro, que es el número de necesidades insatisfechas en salud y educación, con esto lo que queremos decir es que el criterio de necesidades básicas insatisfechas habla es precisamente de viviendas que tienen problemas, o, es decir cómo están clasificadas las viviendas en base pues a si son de material o no si tienen servicios públicos, si están cerca a una infraestructura vial y demás, pero no se debe repartir con ese criterio dineros que van a ser destinados para educación y salud, nada tiene que ver con la situación de la gente, de todas maneras creo que eso coincide un poco con lo que hablaba esta mañana el doctor Montenegro en el sentido de hablar de un número de niños por atender, del número de profesores por pagar, unos criterios diferentes. Entonces, segunda alternativa, esta asignación se distribuirá en atención al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en salud y educación por partes iguales entre los departamentos, distritos y en proporción a la población de los distintos territorios, la ley podrá establecer otros criterios para su asignación a los municipios de acuerdo al artículo A, y el giro directo de los recursos a estos. Tercera alternativa para el segundo inciso, el 20% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos y distritos, el 40% de acuerdo al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en educación y salud y el resto en proporción a su población, la ley podrá establecer otros criterios para la asignación a sus municipios de acuerdo al artículo A, y el giro directo de sus recursos a estos. Artículo C, derechos sobre los bienes y rentas territoriales, los bienes y rentas de las entidades territoriales son de sus propiedades exclusivas, gozan de las mismas garantías de la propiedad y la renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos de la propiedad privada, la ley o el gobierno nacional en ningún caso podrán conceder exenciones ni

TRANSCRIPCION DE SESIONES

tratamientos preferenciales respecto de derechos e impuestos de tales entidades, ni imponer a favor de la Nación, ni entidad distinta recargo sobre sus rentas o a las asignadas a ellas. Los municipios no podrán gravar los bienes, rentas o ingresos de los departamentos y de las entidades descentralizadas dependientes de estas, cuando se ordena una participación o cesión total en favor de las entidades territoriales, el Congreso o el gobierno mediante decretos con fuerza legislativa no podrán revocarla, disminuirla en forma alguna, ni cambiarla su destinación, las entidades territoriales tendrán derecho a recibir cesiones y participar en los recursos nacionales, así como ejercer el control fiscal sobre ellos, en los términos y condiciones que defina la Constitución y la ley. Artículo D, participación en el impuesto a las ventas, IVA, para la atención a los servicios públicos locales y este sería también uno de los grandes cambios que aparecería en el manejo de esta cesión, de esta transferencia o como se llame.

...entidades territoriales de acuerdo al artículo A, parágrafo transitorio, el incremento de la participación de que trata el presente artículo, será progresivo, de acuerdo a la ley, y deberá causarse plenamente en el año de 1997. Artículo E, atribuciones del Gobernador, entonces ahora vamos a ir explicando en cada uno de los aspectos que toca la Constitución, relación a las competencias y funciones de diferentes entes, de diferentes autoridades, la parte que correspondería a este tema. En atribuciones del Gobernador, son atribuciones del Gobernador a veces, una de ellas sería presentar oportunamente a la Asamblea el proyecto de ordenanza sobre el presupuesto de rentas y gastos. Artículo F, en atribuciones a la Asamblea departamental, son atribuciones de la Asamblea departamental, A, B,C,D, y una de ellas tendría que ser aprobar, por iniciativa del Gobernador, los planes sectoriales de inversión departamental, expedir el presupuesto de rentas y gastos del departamento con base en el proyecto presentado por el Gobernador, reglamentar el régimen de control fiscal departamental de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución y la ley, adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de la funciones departamentales de conformidad con la Ley Marco. En atribuciones del Alcalde, son atribuciones del Alcalde, presentar oportunamente al Consejo el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto de rentas y gastos. En atribuciones del Consejo, decretar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones, de conformidad con la Ley Marco. Reglamentar el régimen de control, fiscal y municipal, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución y la ley, expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio con base en proyecto presentado por el Alcalde, adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones

TRANSCRIPCION DE SESIONES

municipales de acuerdo con la Ley Marco. En el artículo relacionado con las Juntas Administradoras Locales, perdón y en esto yo creo que también coincidimos con Héctor Pineda y con Carlos Holmes, es de darle, no solamente funciones, sino un poquito de dientes también a las Juntas Administradoras Locales. En el artículo de las Juntas Administradoras Locales, son atribuciones de las Juntas Administradora Locales llevar la iniciativa en el gasto municipal de conformidad con la ley, que es lo único que tienen ahora más o menos, entonces el cambio sería, gestionar directamente los recursos que el Consejo Municipal deberá asignarles, habíamos pensado en ponerles un 15%, pero entonces quedamos después en que no puséramos un porcentaje específico para el presupuesto municipal. En la parte que corresponde a los derechos de las entidades territoriales, las entidades territoriales tendrán derecho dentro de los límites de la Constitución a, dos puntos, administrar sus recursos, adoptar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, ejercer la autonomía tributaria, participar en las rentas nacionales y ser beneficiario del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales de que trate el artículo A, al cual se obliga a la Nación, de conformidad con los principios de esta Constitución, que esta Constitución establece y con las disposiciones legales que se expidan en desarrollo de estos, autonomía fiscal, otro artículo, este también sería un gran cambio, en esto la autonomía fiscal, la gran discusión era, pues, entre soberanía fiscal y autonomía fiscal, pensamos nosotros que la auto...que la soberanía fiscal como lo decía esta mañana el doctor Jaime Castro en su brillante interpelación al doctor Montenegro,(...) nosotros que es un poco peligrosa, porque creo que esa manera se apoyaría la Nación en que como hay soberanía fiscal para crear impuestos en las entidades territoriales, este sería la fuente de financiación para cuando adquiera un nuevo proyecto, para cualquier nuevo proyecto, para cualquier necesidad que tengan y eso dejaría pues más sin, es decir, todavía dejaría sin ninguna obligación a la Nación al respecto, entonces, nosotros queremos hacer mucho énfasis, no hablar de soberanía fiscal sino de autonomía fiscal, y en caso muy específico, como por ejemplo para dejarle la gran discusión fuera como salía entonces para que Bogotá por ejemplo si quiere hacer el Metro pueda grabar a sus habitantes, entonces creamos un mecanismo dentro de un marco, dentro de una Ley Marco, pero que tiene que ser de todas maneras esta autonomía fiscal sobre la base de que la gente de la ciudad grabada, apruebe ese nuevo, ese nuevo tributo, o sea locaría (sic) que tenga que ser que sea grabado, algo que realmente sea apoyado por toda la ciudadanía, entonces leo, las entidades territoriales podrán adoptar con carácter temporal, los impuestos, contribuciones y sobre tasas distintos de lo del régimen fiscal ordinario que autorice el estatuto general de la organización territorial y ratifique la comunidad. La ley establecerá para el ejercicio de esta facultad los lineamientos básicos, tanto en el

TRANSCRIPCION DE SESIONES

aspecto sustantivo, como en el procedimental. Hablábamos, proponíamos dos ejemplos que fueron los que nos sirvieron de ilustración para poder llegar a esto. Por ejemplo, la seguridad en Medellín o el Metro de Bogotá; que se requeriría de pronto solicitarle a la gente un tributo adicional, entonces podría hacerse dentro de este esquema que se propone. Las regiones, aquí para tranquilidad del doctor Gustavo, el estatuto general de la organización territorial señalará la forma de organización y funcionamiento de las regiones, pudiendo fijar un porcentaje de los ingresos corrientes nacionales y departamentales y de los que se causen con ocasión de la explotación de los recursos naturales ubicados dentro de su jurisdicción para proveer el cumplimiento de esas atribuciones. Veíamos nosotros en las investigaciones que hicimos en Francia, de este presupuesto total, de no solamente la Nación sino incluido departamentos y municipios, la regiones tienen el 1.8 de ese presupuesto para ese funcionamiento, porque no tienen una serie de actividades muy grandes de desarrollar sino más que todo de organización. Artículo M, derechos sobre las minas, y los recursos naturales del subsuelo y las minas, los recursos naturales del subsuelo y los demás recursos naturales no renovables y bienes que determine la ley son nacionales y sobre ellos se pagarán regalías. La ley establecerá las condiciones y los medios para su explotación, así como la participación que sobre el Fondo Nacional de Regalías, corresponde a cada una de las regiones. Los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de hidrocarburos o de recursos naturales no renovables tendrán derecho a una participación en dichas regalías. Artículo N, legalidad del gasto, no podrán hacerse gastos públicos que no hayan sido decretados por el Congreso y demás corporaciones autorizadas en esta Constitución, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

- (...) mecánica de la planeación reglamentará todo lo relativo a la elaboración, aprobación y control del plan nacional de desarrollo económico y social por mecanismos de integración entre el plan nacional y los demás planes de desarrollo, la sujeción de los presupuestos públicos a ellos y la participación de distintas fuerzas económicas y sociales de las entidades territoriales y de las regiones en la concertación del plan y en los organismos, de planeación. Artículo Ley Orgánica del Presupuesto, la ley orgánica del presupuesto definirá: a- las normas de elaboración, presentación, aprobación y armonización de los presupuestos de la Nación y las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, su coordinación con la parte programática del plan de desarrollo económico y social y de inversión en obras públicas. b- la presentación y elaboración de los presupuestos nacional,

departamental, distrital y municipal con base en la organización y prioridades territoriales así como a las comunidades respectivas. c- los períodos fiscal, contable, de devaluación, seguimiento y control, de eficacia y resultados, los principios de flexibilidad y transparencia presupuestales y las formas de hacerlos efectivos. d- los sistemas para garantizar que las participaciones en las rentas nacionales de parte de las entidades territoriales y demás sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, se hagan en función del valor efectivamente causados por las prestación de servicios o la ejecución de los programas o proyectos. Artículo K, control fiscal, las entidades territoriales ejercen su propio control fiscal, el cual será posterior, de resultados y orientado a la verificación de la eficiencia, la eficacia, la economía, en el manejo de los recursos públicos, las contralorías de las entidades territoriales no desempeñan funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. En las entidades territoriales el control fiscal corresponderá a los organismos que señale la ley, la cual podrá establecer normas generales para su ejercicio. La contabilidad de las entidades territoriales será llevada de conformidad a como lo establece la ley, facilitando el registro...

- La contabilidad de las entidades territoriales será llevada de conformidad a como lo establezca la ley, facilitando el registro, el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión. Está leída la ponencia, Señor Presidente, quisiéramos repartir un anexo de algunas cifras que podríamos explicar muy rápida y brevemente porque son el sustento de éstos planteamientos que estamos haciendo, incluso le quisiéramos pedir el favor a personas tan conocidas en esta materia, como los aquí presentes, en que nos ayuden porque creo que esto hemos presentado aquí a ustedes; varias alternativas que en ningún momento podrían considerarse algo definitivo y que éstos cálculos son básicos, mientras reparten la ponencia, mientras reparten el anexo que vamos a explicar muy rápidamente, yo quisiera, Señor Presidente, de manera muy respetuosa, pedirle que quede consignado en el acta un reconocimiento especial a las siguientes personas que apoyaron y ayudaron a la elaboración de esta ponencia, de manera especial al doctor Edgar González, a la doctora María Eugenia Avendaño, al doctor Yesid Sandoval que por cuestiones de salud está hoy aquí ausente, al doctor Sergio Martínez y a la doctora Helga Rios, de manera también especial a los doctores Carlos Rodado y Guillermo Perry, Constituyentes quienes estuvieron reuniéndose con nosotros tratando de una vez de concertar los planteamientos aquí presentados con la Comisión Quinta, a quién también le corresponde el mismo tema pero de una manera al revés, pues, nosotros nos corresponde la Hacienda Pública de la distribución por las competencias territoriales y a

ellos les corresponde las competencias territoriales de la Hacienda Pública, o sea que, nos encontramos en el camino y por eso tratamos de concertar con ellos. También al asistente del doctor Carlos Rodado, al doctor Luis Alfonso y dos funcionarios de Planeación Nacional con quienes también tuvimos oportunidad de trabajar muy arduamente como fue la doctora Cecilia María y la doctora Esperanza de la división, de, María Eugenia ayúdame, de desarrollo territorial quienes también estuvieron en las reuniones con nosotros apoyándonos y discutiendo todos estos planteamientos, si ya tienen todos el anexo numérico, aquí tenemos toda una amplísima que no estamos anexándoles, pero hubiésemos querido presentarlo aquí don (...) o quien lo quiera, con muchísimo gusto lo podemos facilitar, incluso, lo vamos a tratar de que también quede como parte de la ponencia, una amplísima documentación que fue recopilada por alguno de los economistas con quien estuvimos oportunidad de trabajar en la cual hay información sobre una detallada participación del sector público en el producto interno- bruto total, dándonos cuenta de que el sector público de Colombia, no es tan grande como se necesitaría, o sea, que incluso comparándolo con otros países no tenemos un sector público tan grande como mucha gente lo dice. Queremos también indicar por ejemplo, la concentración del manejo de la economía o sea, la cifras son reiterativas en demostrar que gran parte de la economía del país se maneja en Bogotá, Cali y Medellín, Barranquilla le sigue en una proporción un poco más pequeña y de resto está dramáticamente desprovisto, pues, de recursos y de actividades que son desarrollados especialmente en todos los otros departamentos y municipios. Llama la atención, en nuestro caso por ejemplo, nosotros nos imaginábamos antes de esta investigación en que el eje cafetero representaba un porcentaje importante del movimiento económico del país, a menos de que esté concentrado en otra de estas tres ciudades, realmente la cifras del eje cafetero no son tan significativas como hubiésemos creído nosotros al principio. De todas maneras, por ejemplo, de las cuentas corrientes, en septiembre Medellín, Cali, Bogotá movían el 74% de los depósitos totales del país, hay información detallada por ciudad al respecto, en Medellín, Cali, Bogotá, se maneja la cuenta corriente y en resto del país los sobregiros, eso dice Car., eso dice Carlos Fernando, yo no... de las sociedades, por ejemplo de las sociedades constituidas en cámara de comercio, Medellín, Cali, Bogotá tiene casi también un 68% de productos internos brutos regionales el 50%, se maneja en Medellín, Cali, Bogotá, hay información detallada sobre el producto interno bruto Per Cápita por años, por ciudades, por actividades y demás para cualquier persona que quiera entrar en el detalle de estas cifras. Si, pero era únicamente para informar de qué se trata el anexo, y al respecto entonces queríamos mostrarle ya este que es el anexo que estamos adicionando, queríamos mostrarle en el primer cuadro está la elasticidad de los ingresos

nacionales, se nota que el ingreso que mantiene una elasticidad adecuada es el IVA, por eso aceptamos el cambio de que no existiera una bolsa común sino que tratar que para las entidades territoriales quede el IVA, en el siguiente cuadro se muestra cómo son las finanzas de la Nación, si todo siguiese tal cual como está, entonces se hace una corrida desde el año 1.987 hasta el 2.000, si todo permanece tal cual como está, incluso siguiendo por los mismos criterios de (...) del Gobierno, en cuanto a inflación, devaluación, crecimiento, etc, etc,etc, el situado fiscal es un 17% como lo es hasta ahora y la participación del IVA sería hasta el 50%, así es como si todo permanece tal cual como está, este es el cuadro base de donde arranca todo. En los cuadros segundo y tercero, o sea la página que siguen, página número 4, enumerada abajo, varía el IVA y el situado fiscal lo dejamos tal cual como está y se hace la corrida hasta el año 2.000. También se hace una distinción entre el IVA, se llega hasta un 75 su reparto y en el esquema 3 se llega hasta un 85%, todo eso pues llegamos al final a un cuadro resumen, pero de todas maneras son las diferentes corridas que se hicieron. En los cuadros 4 y 5, el IVA se mantiene en un 85% y en un 75 % de acuerdo, igual a lo anterior, pero se combina con un incremento del Situado Fiscal, que no sólo para la primaria y la secundaria, sino que también se incluye, entonces, primaria, secundaria y la educación media vocacional, allí está indicado toda, entonces se hace también la corrida. En el siguiente cuadro, en 6 y en el 7 se adicionan las universidades y se le asignan esas responsabilidades a todas las regiones y departamentos. En el siguiente cuadro, en el de la página número 7, los incrementos anuales para el reparto de la participación del IVA llegan del 50 al 75% y el Situado Fiscal incluye los mismos resultados anteriores, pero entonces se presentan los porcentajes: que esto, que la participación del IVA más el situado fiscal que son los tres primeros renglones, cuál es su porcentaje con relación a los ingresos corrientes y a las rentas ordinarias. Entonces ahí se ve cuál es la participación de cada una de estas cifras, al igual en el cuadro siguiente, en la página número 8, también más o menos se hace la, el mismo análisis pero ya ahí se incluye el total de recursos desde 1.991 y una discriminación de (...), perdón, el primero del 85 % y en el siguiente del 75%. El siguiente lo que varía es el Situado Fiscal, en la página 10 ya también los recursos que se le asignan al FER, y a las universidades, las demás variables permanecen igual. Entonces ya en el cuadro de la página No, 11, se muestra la brecha, o sea el déficit que se causa a nivel nacional por el incremento de la participación del IVA frente al Situado Fiscal, frente a la situación actual, perdón; entonces se muestra cómo es la situación actual, y cómo varía de acuerdo, pues ha cada una de las diferentes alternativas que se presentaron. Si se incrementa el IVA al 75 % y en la segunda alternativa se deja hasta el 85% y también se discrimina qué porcentaje de éstos, también de los ingresos corrientes, de las rentas ordinarias y demás.

- Una preguntica, digamos sólo de nomenclatura, en la página 7, cuando tu hablas de rentas ordinarias, son ingresos ordinarios...

- Ok, en la página 12 se calcula la brecha que se causa a nivel nacional por el incremento del Situado Fiscal al 20%, que fue una de las alternativas de los ingresos corrientes que es la alternativa principal que se expone frente a un Situado Fiscal con total de los recursos del FER, entonces también se hacen los cálculos porcentuales con relación a los ingresos corrientes, a las rentas ordinarias y a los ingresos tributarios.....

- Por qué en el cuadro 12, en las rentas ordinarias, quedaría como con un porcentaje de ingresos más altos, que los ingresos corrientes, (...) en el cuadro 12, en cambio en el cuadro 8 pues si está como consistente.

- La brecha tiende a crecer de acuerdo, si se clasifica de acuerdo a rentar ordinarias.

- (...).

- Es la brecha, es que en algunos están midiendo la brecha y en el otro los ingresos...

- La de ingresos ordinarios, la de ingresos ordinarios porque los ingresos ordinarios son los más pequeños, entonces la brecha debe ser más alta con respecto a las rentas..

- o sea, los ingresos corrientes son más que ingresos ordinarios no el error era mío, es que ellos allá están viviendo una brecha, la normalmente....

-Pero el volumen de los ingresos ordinarios, en la página número 2, en la página número 2, se ven el volumen de los ingresos corrientes, el de los tributarios, el de los no tributarios, el de las rentas con destinación específica y demás, con el fin de que ustedes puedan saber, de cuáles, de dónde se parte para los cálculos siguientes. Los ingresos ordinarios son igual a los ingresos corrientes menos las rentas de destinación específica, eso en base (sic) en que se ha solicitado.

- En el..., cuando se va a hacer el estimativo de los Situado Fiscal, siempre cargan como una renta de destinación el mismo Situado Fiscal, o sea, que lo descuentan aún más, por eso todavía es más pequeño cuando se trata del Situado Fiscal, de rentas ordinarias.

- Por el incremento del IVA y del Situado Fiscal, o sea ya, ahí se muestra ya el impacto total. En el siguiente cuadro, o sea, en el de la página 14, se muestra la brecha causada en el nivel nacional, por el incremento del IVA en el Situado Fiscal y si se creara el fondo de regalías. Entonces, nótese que ya vamos hablando de una brechas que llegan a alcanzar hasta el 25%, 30%, 38%, o sea, que ya estamos hablando de unas cifras ya mucho mayores. Y en el último cuadro, el de la página 15, presentamos, en la parte de arriba, en lo que es la situación actual y en la parte de abajo, cómo es la situación propuesta; entonces, vemos cómo las rentas de destinación específica con relación a los ingresos totales pasan de un 38% casi a un 60%, si se diera todo esto que estamos proponiendo. Con eso se cumpliría, pues, lo que estamos proponiendo nosotros de que la nación no maneje el 80% de los recursos, como dijo el doctor Jaime Castro esta mañana, sino que entonces se pase, pues, a repartir más el manejo de los dineros nacionales entre la Nación y los entes territoriales. De todas maneras nosotros entendemos que estos cuadros merecen una mayor atención por parte de todos y esperamos entonces, que cada uno los estudie y pudiéramos hacer entonces, una sesión especialmente destinada a esto porque creo que será la base de todas las discusiones posteriores.

- Eduardo y Carlos Fernando, es ésta; en el momento en que ustedes hablan de la brecha que se causaría con el incremento del IVA, y el incremento del Situado Fiscal, esa brecha no surge sino partiendo de unos supuestos. ¿Los supuestos cuales fueron?

- ... en la medida, en cada uno de los cuadros se va dando el escenario que se dijo. El escenario básico es el de la página número 2, en las cuales se cogen las mismas variables macroeconómicas que tiene el Gobierno para sus proyecciones, las mismas variables, o sea, nos acogimos a esas y lo que va variando son los diferentes casos, por ejemplo, el Situado Fiscal y del IVA, cuanto iba creciendo de la participación de los agentes territoriales en el Situado Fiscal.. van aquí en los títulos, pues, está claramente especificado. No se si está...

- La ponencia se titula.. Recursos y planeación, ¿No es cierto?

- (...).

- Si, pero el articulado que ustedes ponen allí, incluye ya el tema de la planeación.

- (...).

- Pero aún así..., con presupuesto.

- En el articulado que nosotros presentamos con relación a planeación no entramos en el detalle del manejo planeación ya como un todo, que porque esa parte la va a manejar el doctor Eduardo Espinoza y nosotros nada más tocamos la parte que corresponde a...

- Entonces me acuerdas, para verte por allá...

- Mi preocupación es sobre macro planeación versus micro planeación el origen de las iniciativas de abajo hacia arriba en una especie de planificación participante es, pero yo lo aguanto, hasta por allá más lejos.

- Tal vez, con la venia de la Presidencia, una interpelación. No, es que aquí con Jaime estábamos discutiendo una inquietud, y es que obviamente que las fórmulas de lo del Situado Fiscal apuntan a que se liquide sobre ingresos corrientes en la propuesta de ustedes, y eso es sano. Pero pues con razón me estaba diciendo Jaime ahora, y recuerdo yo que eso fue lo que sucedió en el 81, cuando estaba precisamente Eduardo Wiesner de director de planeación; se presentó un proyecto medio inofensivo al Congreso en donde prácticamente lo que hacía la ley era redefinir el concepto de ingresos ordinarios, y entonces por... recuerdo yo, además con cierta lógica, pero, pues, se sacó de la definición de ingresos ordinarios, los recursos de la cuenta especial de cambios en ese momento, por esa vía se desinfló, se desinflaron los ingresos ordinarios, entonces como definitivamente, todas estas definiciones, en la ortodoxia de la Hacienda Pública en Colombia se ha tomado es a nivel de estatuto orgánico de presupuesto, pues si nosotros queremos realmente como ponerle un poco de dientes a que por esa vía no se desinflen los recursos, pues tendríamos que hablar al menos de un porcentaje mínimo y precisar en la norma constitucional el concepto de lo que ustedes entienden, por ingresos corrientes, me da la impresión de que el porcentaje mínimo, y el concepto de ingresos corrientes al menos garantizaría que no se está cambiando ni la base y de que al menos el Situado Fiscal recibiría ese porcentaje que pueda ser ampliado por la ley.

Si, eso está claro y nosotros estamos totalmente de acuerdo por eso proponemos que en vez de ser los ingresos ordinarios que a través de la redefinición, como tu mismo dices de una ley ingenua, y un poquito inofensiva que se logró meter, se refinieron los ingresos ordinarios, y, por lo tanto, se desinfló la base sobre la cual se hacía el reparto. Nosotros por eso proponemos que sea los ingresos corrientes y creemos entonces si muy prudente lo que tu

TRANSCRIPCION DE SESIONES

dices de que se defina qué son ingresos corrientes para evitar que en un futuro, también a través de cualquier artificio se desinflen.

- Yo no tengo ningún artículo de ustedes.

- No, no está, pero creo que la observación de Gustavo es totalmente válida.

- Pudiera ser todos los ingresos tributarios y no tributarios.

- No, yo creo que eso deberíamos...

- Todos los ingresos tributarios y no tributarios.

- En reemplazo de ingresos corrientes.

- (...)

- Correcto.

- (...)

-Pero eso es conveniente hablar de ingresos totales.

- (...)

- No porque ahí quedarían incluidos los de crédito, los recursos de crédito, que son distintos.

- Yo creo que esa observación que hace Carlos Fernando es pertinente, o sea, los ingresos totales incluyen créditos y se trataría no trataría, entonces creo que habría que definirlo bien, la observación que hace el doctor Zafra es pertinente....

- Doctor Espinoza.

- Gracias, tomo la última parte, en realidad estoy totalmente de acuerdo, pero sin embargo, el uso de corriente y ordinarios se ha prestado para mucha manipulación, entonces, tal vez sería conveniente de utilizar

...normas tipos de decretos reglamentarios etc. Inclusive, en la reforma del sistema de salud, en este momento, tengo entendido que el cambio que se hizo a ingresos corrientes son los grandes, poniéndole la participación del sistema fiscal, en salud un 4% que daba una diferencia en el 90, 91 de veinte mil millones de pesos, ha sido en este momento manipulada por la hacienda pública a través del manejo presupuestal y de definiciones, o sea, en síntesis es la misma inquietud y que ojalá se busque una definición tipo ingresos totales menos recursos del crédito, que no se preste mañana o pasado ningún tipo de desarrollo social que pueda mal interpretar el sentido de la propuesta, yo tendría algunas inquietudes: la primera, existe una gran preocupación por la relación existente, pues, entre lo que podríamos llamar gasto social o inversión social, como llaman algunos, y el gasto en general en términos de ejercicio

TRANSCRIPCION DE SESIONES

presupuestal, eso ha generado la propuesta de que se consagre constitucionalmente como obligación fundamental del Estado para todas las entidades territoriales, el que el gasto social sea de la prioridad en el manejo del gasto público, esta inquietud va ligada a propuestas que se han hecho en términos de que ese gasto social, inclusive, tenga a su vez una prioridad subdividida en la satisfacción de las necesidades esenciales, que hemos llamado derechos esenciales para ser garantizados como son: salud, nutrición, vivienda, educación, trabajo, recreación y cultura y servicios públicos, pensando en la necesidad que existe de abrir espacios al subsidio directo de servicios públicos en términos de estratificación socio-económica como tal, es decir, del individuo o del núcleo familiar, no de tipo geográfico o habitacional.

- Gasto social es lo que recibe el mayor interés, la mayor atención por parte del Estado.
- No, todo lo contrario, el hecho de consagrar como prioridad el gasto social, en el manejo del gasto público por parte del Estado, tiene una gran implicación a nivel del todo, a nivel de la nación, que es el pasar la deuda externa a una segunda instancia y que es: el revertir las consecuencias trágicas que han estado sufriendo los países del Tercer Mundo en general y Colombia en especial, que al servir la deuda, que al cumplir con el servicio a la deuda casi que como una prioridad, lo hacen a través de programas de ajuste que impactan directamente el bienestar social de la comunidad, impactan directamente lo que hemos llamado necesidades esenciales, las que numeraba, impactan directamente, inclusive, la prestación de servicios públicos y ha conllevado, pues, a denuncias muy concretas de entidades internacionales no gubernamentales, tipo UNICEF, en el sentido de que se están aplicando unos ajustes sin rostro humano como textualmente lo llaman, pero además de eso tiene la implicación de obligar, a nivel de cada entidad territorial, a que se tenga como prioridad en el gasto público, precisamente, el bienestar de la comunidad, de la gente. Yo lo digo con una argumentación, con un argumento muy sencillo; uno en su casa, primero mira a la familia, a sus hijos, a las necesidades básicas que tiene que solucionar, antes inclusive de servir cualquier tipo de deuda, y antes de embarcarse en cualquier tipo de inversión sea ésta considerada para el desarrollo personal, familiar etc, entonces, eso ha pasado a la Comisión Quinta, pero lo menciono acá como un elemento de inquietud para los ponentes de recursos, pensando, pues, en la posibilidad de que se contemple el consagrar este principio, gasto social: prioridad del gasto público, así de sencillo. En cuanto a los recursos de la región yo estoy seguro, pues, me preocupa un poco, pero estoy seguro que en la medida en que discutamos región, sobretodo, en términos de desarrollo, como tal, más que prestación de servicios encontraremos alguna forma de mirar el que la región pueda contar con recursos propios, y mi propuesta va en la línea de

TRANSCRIPCION DE SESIONES

que, inclusive, el Situado Fiscal no sea manejado bajo ningún punto de vista por la región ya que el planteamiento que hago, pues, es de que la región no tenga competencia en términos de prestación de servicios, esto lo veremos, pues, cuando toque analizar las ponencias sobre región, en cuanto a las juntas administradoras, me preocupa un poco el darle dientes, en términos específicos de presupuesto, yo creo que hay que darle herramientas, pero en términos de participación, tanto en la planeación como en el proceso de asignación presupuestal, como en la ejecución y el control de toda obra que se haga con dineros estatales, es decir, porque a mí me preocupa el hecho de que se finalicen unas situaciones que se manejan pequeños presupuestos a nivel de cada comuna, y que además de fragmentar, puedan, a la larga, originar una situación similar a la que se originó con el manejo de las acciones comunales, con el manejo de los auxilios parlamentarios, etc., entonces, mi inquietud va en la línea de que, tal vez, sería mejor darle esas herramientas a las juntas administradoras locales, como el núcleo fundamental de participación comunitaria, ya que, tienen una elección popular, son elegidos popularmente y que sea pues, desde el momento mismo de la planeación hasta el control. La participación comunitaria en lo fiscal a mí me genera algunas dudas, en el sentido de que hay la tendencia, casi que natural, a no dejarse poner tasas impositivas que uno pueda rechazar, entonces, la comisión maneja este concepto, la sugerencia iría en la línea de anexarle, creo pues, que sería, ahí habría que ver pues, si el manejo constitucional o legal, anexarle el que conlleve a una obligatoriedad de esa tasa para una inversión específica, o sea, que la comunidad conozca que el incremento o la aparición de tasas está ligada a compromisos específicos, en términos de inversión pública por parte de la entidad territorial. Me pregunto si se miró un poco el concepto de participación, el impuesto a la renta, la declaración de renta, lo que tú declaras, no, pero de parte de la entidad territorial directamente en la medida en que genere mayores ingresos por concepto de declaración de renta como tal, tenga mayores posibilidades de acceder a mayores recursos, ha sido una sola, una inquietud y la he oído mencionar a Carlos Rodado, pues, si da una síntesis de la Constitución Alemana en cuanto al manejo de recursos en términos presupuestales y de entidades territoriales, eso, básicamente, pues, eran las inquietudes que quería elevar. Gracias, Señor Presidente.

-Muchas gracias, tocayo. Básicamente, entonces, le doy respuestas a las cuatro inquietudes básicas del doctor Espinoza, con relación al gasto social, lo que estamos tratando es que quede incrementado en un 35% la porción del IVA que va a las gentes territoriales, y un 4% del Situado Fiscal, el solo cambio de la base de cálculo de pasar de ingresos ordinarios a corrientes hace que quede un 4% adicional de lo que actualmente se traslada para las gentes territoriales, prácticamente esto quedaría, no digamos libre, per si quedaría para ser definido por los

TRANSCRIPCION DE SESIONES

agentes territoriales, y podrian destinarlo a eso que tú mencionas sobre gasto social, yo creo que casi toda esa cantidad de dinero puede ser dedicado al gasto social, y casi todas las transferencias que se hacen, de una u otra manera, va primordialmente a financiar lo que es gasto social, porque es para educación y salud.

- Disculpame, Eduardo, voy a complementar una cosita; el tener como prioridad fundamental en el gasto público, el gasto social implica que cualquier ejercicio presupuestal de la Nación o de cualquier Entidad Territorial tiene que contemplar primero; el satisfacer necesidades esenciales, las llamaría yo, diferenciandolas un poco del concepto de necesidades básica, que en términos de salud tienen un reflejo muy particular, que en términos de educación se habla de educación básica como tal: primaria, secundaria, entonces por eso se ha utilizado el término de esenciales, pero la línea es esa, que todo ejercicio presupuestal que haga una Entidad Territorial, Nación o cualquier Entidad Territorial tenga que pasar primero por el contemplar el gasto social como su prioridad.

- Yo creo que actualmente el IVA también cumple esa función, porque casi todo el IVA se utiliza precisamente en financiar: acueductos, alcantarillados y obras que tienen que ser consideradas como de mejoramiento de la vida, de la calidad de la vida de la gente ya que tendría que ser considerada casi que dentro del orden de inversión social. Con respecto a lo de las juntas administradoras locales que esto pueda considerarse, que se puedan meter hasta una, que pueda llegar a ser manejado como se manejan auxilios parlamentarios. Nosotros lo que queremos es darle recursos para que sean manejados por las juntas administradoras locales, pero no es que se les vaya a girar dinero y que este dinero sea administrado directamente por ellos, sino que tenga en este momento, no como, existe actualmente que existe una ley, en la cual el consejo concederá, si considera conveniente la iniciativa del gasto a las juntas administradoras locales, entonces las juntas administradoras locales, por lo menos en el caso de las ciudades que tuvimos la oportunidad de estudiar. A propósito, pues, llegó últimamente un libro, no recuerdo el autor en la cual hace un estudio muy profundo de las juntas administradoras locales, yo creo que lo que sucede es que esa juntas administradoras locales no han funcionado porque no tienen la manera de responderle a sus electores de las necesidades del día, día. Entonces, lo que estamos proponiendo nosotros es que un porcentaje, que señale la ley, pueda ser variado dependiendo de la efectividad que vayan teniendo esas juntas administradoras locales para que puedan definir, no solamente, desde la etapa de planeación, sino hasta el control, la experiencia que yo tuve en la electrificadora del Atlántico era que no había dinero mejor invertido por una comunidad cuando eran manejados por la misma

comunidad, nosotros tuvimos la oportunidad de desarrollar unas obras de electrificación en los barrios subnormales en la ciudad de Barranquilla y estas obras de electrificación eran hechas con dineros de unas cuotas iniciales que aportaban directamente los usuarios, era casi matemáticamente imposible que un peso de estos dineros se perdieran, porque las gentes les hacían un chequeo desde el principio hasta el final del volumen del dinero que ingresaba a una cuenta corriente y la manera como se gastaba, o sea era mucho más fácil, da la impresión que los dineros que van, todos, a las arcas municipales, esos dineros allá se vuelven dineros de nadie y si se despilfarran o no a nadie ni le va ni le viene, pero aquellos dineros que la gente sabe que directamente le corresponde a su comunidad, y si alguien, y si se logra decir a la junta administradora local, barrio Quirigua se le dieron diez millones de pesos, esa gente tiene que administrarlo bien; porque todo el barrio en la asamblea permanente va a estar en constante vigilancia que esos dineros sean bien invertidos.

- Con relación a la participación comunitaria en los impuestos...

- Tal vez yo me expliqué mal, Eduardo el concepto de participación lo compartimos, y creo que de manera total aquí los miembros de la comisión, yo hago referencia que siendo las juntas administradoras de elección popular y representando en este momento, quizás, para mí lo más adecuado, dentro de democracia participativa local, para la representación de la comunidad en el manejo de las cosas del estado, se conserven las juntas administradoras locales como entes participadores, nosotros los proponemos en la planeación, como tal, en la presupuestación y la parte de comunidad puede participar como acciones comunales, acciones comunitarias etc, pero el temor pues en la fragmentación es inconstitucionalmente sentar, que las comunas tendrán minipresupuesto digamos como tal, eso estaría dado, precisamente, por los miembros de las juntas administradoras locales, en los consejos municipales de planeación, incluso estamos proponiendo que estos consejos municipales de planeación elijan para los consejos departamentales, en todo un departamento o provincia, que queda lo que quede, a miembros que hagan parte de ese consejo departamental y así sucesivamente a lo regional hasta llegar a lo nacional, sería una manera de involucrar el componente y la participación, el componente micro en lo macro, gracias.

-Doctor Jaime Castro tiene algo ...

- Yo quisiera, Señor Presidente y Señores Delegatarios, hacer unos comentarios, por el momento breves, al interesante documento que nos han presentado en la tarde de hoy nuestros compañeros Carlos Fernando Giraldo y Eduardo Verano de la Rosa, yo comparto

TRANSCRIPCION DE SESIONES

sustancialmente la orientación del documento, por lo que luego voy a decir, hay algunos aspectos en los que discrepo, pero lo repito, no en cuanto a la orientación ni la intención misma del documento. Este tema del reparto de los recursos, es sin duda el tema clave, todo el capítulo de la descentralización ya lo hemos dicho aquí reiteradamente, no vale la pena repetirlo. Yo quisiera así decir que hay necesidad para el tratamiento en materia, y en cuanto al articulado se refiere, hay necesidad, digo, tener en cuenta que vamos a elaborar textos constitucionales, lo digo así porque me dá la impresión de que a ratos tenemos un poco el propósito de irnos a regulaciones de carácter legislativo que adquirirían demasiada rigidez si se dejan en la carta política, y de otro lado valdría la pena también recordar que aunque son textos constitucionales son normas jurídicas, sin que lo propio de las normas jurídicas se mandara a ordenar, prohibir, esto para efectos de que nos ahorremos esa reacción, de pronto unos textos que son más bien cantos a la bandera o formulaciones de principios que no tienen desarrollos completos. Yo entrando en materia diría que hay dos grandes capítulos o tres que es necesario verificar: uno, el de los recursos propios, otro el de las transferencias o participaciones y el tercero, el del apalancamiento financiero, como lo dicen los especialistas, el crédito. En cuanto a recursos propios, personalmente tengo dos propuestas por formular, sobre las cuales presentaré en su momento los artículos correspondientes: primer lugar, recursos propios de los municipios, aparte de la norma que terminemos adoptando sobre soberanía tributaria, que seguramente terminará aceptando, por lo menos para los distritos, por lo menos para las grandes ciudades. Y creo que el tributo propio de las entidades territoriales básicas en todas partes del mundo es el que nosotros llamamos el predial; el que se establece sobre la propiedad inmueble, tanto urbana como rural, ese impuesto en Colombia ha mostrado en los últimos años alguna dinámica de crecimiento a partir de la ley 14 de 1983, y el esfuerzo que han hecho los municipios en la actualización de sus tarifas y el mejoramiento de sus sistemas de recaudo, pero a mi juicio tiene hoy en día un gran obstáculo, una gran dificultad que es el que no le permite crecer, tal como debería hacerlo, ese obstáculo no es otro que la llamada cascada tributaria; todo reajuste de los avalúos catastrales hecho por la Nación o por las autoridades locales donde ellas tienen la facultad para elaborarlo, en el caso de Antioquia, de Bogotá o de Cali, sino recuerdo mal, todo reajuste toda actualización del catastro, toda formación catastral tiene un gran rechazo ciudadano, porque esos nuevos valores inciden no solo para el predial, sino para otra serie de impuestos de carácter departamental, o nacional, o para sobre tasas sobre el predial y es eso lo que suscita la reacción ciudadana, si se tratara exclusivamente del predial, que va a ser manejada por los municipios, uno podría decir, sin temor a equivocarse, que la ciudadanía que tiene un control sobre el manejo de los

TRANSCRIPCION DE SESIONES

presupuestos municipales que hay un control social sobre la inversión, no lo rechazaría o por lo menos no lo haría con tanta acritud. El ideal sería entonces que la propiedad inmueble, tanto urbana como rural, sólo pudiese ser grabada por los municipios y ese puede ser un principio constitucional de autonomía de las Entidades Territoriales básicas, claro queda dificultades va a ver reacciones, se quejan los titulares actuales, seguramente van a quedar los titulares de registro y anotación, tenemos que verlo con las corporaciones autónomas regionales de las que se va a ocupar el Señor Delegatario Cornelio Reyes, pero como se dice un poco en el argot popular: no hay manera de hacer tortilla y no hay manera de descentralizar, sino se adoptan principios terminantes, radicales que subsistan las corporaciones regionales que tienen vida propia que no viven de una sobretasa del predial, al fin de cuentas, si vamos a fortalecer los municipios, pues, los municipios van a cumplir muchas de las funciones y de las tareas que hoy atienden las corporaciones, las llamadas Corporaciones Autónomas Regionales, así está previsto desde el año 87, decreto 78 del 87, los decretos de la administración Barco en los meses de enero, de febrero, preveían que hubiera un traslado de funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales a los municipios, incluso hay una norma, conforme a la cual, las corporaciones deben reducirse estructuralmente, burocráticamente, administrativamente a medida que vayan transcurriendo, las funciones, imagino que esa norma no se ha cumplido nunca, porque yo le escribí al Señor Director de Planeación Nacional, organismo al cual están adscritos todas las corporaciones autónomas regionales, diciéndole que cuáles eran las decisiones que se habían tomado, para marchitar o para reducir las Corporaciones Autónomas Regionales, y nunca me contestó. Esas normas siempre se quedan escritas, pero si la Asamblea Constituyente toma la decisión de disponer, que la propiedad inmueble sólo podrá ser gravada por los municipios, con predial, o valorización, o plusvalía lo que ustedes quieran, sólo el municipio titular de impuestos, hay lugar a que se cumplan ese tipo de disposiciones, que desmonten ese costoso, ese engorroso burocratizado Estado central, entonces, primera gran propuesta en esa materia para mejorar los recursos propios de los municipios. Segunda, para mejorar los ingresos propios de los departamentos, ya lo había adelantado aquí, hay que suprimir los monopolios que aparecen hoy como un arbitrio rentístico, y como todos lo sabemos han terminado perdiendo su finalidad cumpliendo otro tipo de propósito, ayer en el periódico El Tiempo, el conocido columnista Enrique Santos Calderón, reveló la existencia de unos documentos que yo conozco, que yo tengo y que voy a aportar al debate. La Superintendencia Nacional de Salud, creada para verificar; que a los servicios seccionales de salud les lleguen los dineros, que les tienen que llegar, por concepto de dos monopolios, el de los licores, el de las loterías, ha verificado que

TRANSCRIPCION DE SESIONES

no llegan esos recursos. Hay una ley, la ley decima del año 90 que tuvo que fijar un precio para la liquidación del impuesto que deben pagar las licoreras a los servicios seccionales de salud, porque ellas venian amañando la contabilidad, para no pagarle a los servicios seccionales de salud, pues, se dispuso que cualesquiera que sean los costos de las botellas de aguardiente, el impuesto se liquida sobre la base de un precio que adopte anualmente el DANE, el Departamento Nacional de Estadística, pero hay un documento de esa Superintendencia Nacional de Salud, que dice: que aún así las licoreras no les están pagando a los servicios seccionales de salud, que carecen de instrumentos para hacer efectivos sus derechos, porque se le vuelve un problema al Gobernador, uno de sus secretarios, el Jefe del Servicio de Salud, ejecutando a otro de sus agentes, el gerente de la licorera, un pleito a nivel departamental, aquí lo decía, ayer, el Señor Delegatario, Gustavo Zafra, perfectamente, se puede incrementar las tasas de los impuestos que hoy se pagan por parte de las licoreras, en este momento, sino estoy mal, es el 35% a título de IVA y el 35% sobre el consumo. Si la actividad se privatiza se abre a la competencia privada, sucesos particulares que son mucho más eficientes que las licoreras, pueden pagar unos impuestos más altos, yo no se si sea, como lo decía el Señor Delegatario, Zafra Roldán, el doble, puede ser el triple, no es esa mi preocupación, mi preocupación es la de que: el peso de los impuestos a las licoreras y a las loterías ha venido disminuyendo dentro de los ingresos departamentales, hay cifras también de esa Superintendencia que muestran como, en valores constantes, por efectos del contrabando, por efectos de la mala calidad, de los artículos, por efectos de la fabricación ilegal al interior del país, el peso relativo de los ingresos, generados por las licoreras, ha venido disminuyéndose dentro de los ingresos generales de los departamentos; las licoreras generan básicamente son unos impuestos, que los generarían, igualmente los particulares, en mucha mayor proporción. Las licoreras no las generan, utilidades como empresas, a los departamentos, salvo casos excepcionales, lo que ocurre es lo contrario, los departamentos tienen que darles plata a las licoreras para que puedan pagar la nómina, a esos extremos se ha llegado en muchos departamentos, y no nos digamos mentiras, son en su inmensa mayoría, nidos de corrupción política, de deshonestidad administrativa; se financia toda clase de actividades, hay está el riñón del clientelismo, y eso que nosotros también tenemos responsabilidad frente a esa materia, y podemos tomar decisiones. Aquí estamos en el Estado Colombiano privatizando todo; ya las aduanas, la justicia, cuando se habla de la...

TRANSCRIPCION DE SESIONES

... si vamos es a mejorar los ingresos de los departamentos, de los veintitres departamentos y si hay departamentos que con eficiencia, con good will han adquirido sus artículos, logran competir con el sector privado, pues estupendo que lo hagan porque no se trata tampoco de disponer el cierre forzoso y automático de todas las licoreras, las que logren sobrevivir resistiendo la competencia del sector privado así como hay bancos oficiales que compiten con el sector privado, si hay unas que logran hacerlo a fin de cuentas parte de un conocimiento del mercado de una experiencia del nombre de unos productos ya aceptados por el público, en fin, yo no quiero profundizar ahora más en el debate, pero diría que si pensamos en ingresos propios, en recursos propios de los departamentos ahí hay una fuente sin gravar a la gente, por qué ¿cuál es el impuesto que podemos crear hoy en día para los departamentos?, creen que la opinión pública acepta un tributo a los departamentos si los departamentos están muertos en la conciencia ciudadana para que nos decimos mentiras, entonces como le vamos a mejorar sus ingresos propios, a mí me parece que es simplemente derogar el artículo treinta y uno, si no estoy mal, o la parte pertinente al artículo treinta y uno de la Constitución y automáticamente estaríamos mejorando los ingresos de los departamentos fortaleciéndolos, las licoreras prósperas hoy en día con la eliminación del monopolio ganan de entrada, pueden hacer circular sus productos en todo el país, que tal nosotros en políticas de apertura y tenemos veintitres aduanillas interiores, podemos exportar e importar ya casi que con toda libertad, pero los aguardientes de Antioquia no los podemos disfrutar en Boyacá, si no hay un intercambio de potencia a potencia, si no hay un acuerdo de dos plenipotenciarios que negocian unas participaciones y que obviamente alimentan una burocracia, un llamado resguardo que ejercen unos controles ridículos y unos aguardientes que dan lugar a fraudes. Yo no sé si ustedes conozcan la historia, el aguardiente que sale del departamento A para el departamento B, sale a menor precio que el que se utiliza para vender el aguardiente que se consume en ese departamento A, entonces lo facturan en el departamento A para venderlo al departamento B, pero el aguardiente nunca sale del departamento A, son doscientos o trescientos pesos menos por botella, se queda ahí, porque hay toda clase de robos. Yo conocí una licorera, no necesito dar el nombre del departamento para que nadie se moleste o de pronto yo mismo recuerde de ... una licorera que compró tapas para las botellas del aguardiente hasta el año 2.050, las tapas en esa época seguramente ya no se usen, el aguardiente puede haber pasado de moda, las tapas tiene una vida útil de tres años, la licorera tuvo que alquilar unos galpones para depositar las tapas que había adquirido, hay toda clase de fraudes y todos conocemos esa picareza, en fin. En cuanto a las transferencias Situado Fiscal yo coincidí con las apreciaciones de los señores ponentes de la tarde de hoy, tendría algunas

TRANSCRIPCION DE SESIONES

observaciones por hacer si cambiamos ingresos ordinarios por ingresos corrientes, pero claro eso no nos dá la certeza, la certeza nos la va a dar el Congreso cuando dicte las leyes, porque hoy hablamos del 15% de los ingresos ordinarios y después va a ser el 6 o el 7% de los ingresos corrientes, me parece sí, que el texto Constitucional hay que quitar que sea el citado fiscal para la atención de los servicios municipales, no, tiene que ser para la atención de los servicios departamentales. Para que utilizamos al departamento como intermediario de los municipios que es lo que está ocurriendo hoy en día, el texto constitucional dice, y la propuesta que nos traen lo repite, el estado fiscal se le gira a los departamentos para la atención de los servicios de su municipio no es para la atención de los servicios del departamento para que creamos ese oficial de enlace entre la Nación y el municipio del departamento, y un punto a ver, yo me declaro incapaz de pronunciarme sobre una fórmula que le dé el 20% por partes iguales a las entidades territoriales, el 30% según la población, el 50% según las necesidades básicas insatisfechas, me parece que esas son tres variables que hay necesidad de tener en cuenta, pero en qué proporción, en qué porcentaje, para mi cualquier reparto es válido o es equivocado y puede tener validez en el año 91 y en el 94 ya no. Yo diría que salgámonos del porcentaje constitucional y digamos en la Constitución simplemente que la ley tendrá en cuenta esas variables, esos elementos, porque no hay que amarrarse con una fórmula que termine siendo una camisa de fuerza, la fórmula del 68 del 30 y del 70 hace rato que mostró que era regresiva, hace rato que mostró que perjudicaba a las regiones más pobres, pero como está en la Constitución y no hemos podido hacer después del 68 una Reforma Constitucional no hemos logrado cambiarla. Yo creo que eso hay que dejarlo con la flexibilidad que quiera darle el legislador, puede uno poner que sea una ley expedida con determinada mayoría para que no sea la confabulación de pocos departamentos en contra del resto, en fin, se pueden tomar unas garantías frente a ese tipo de ley. Pero yo sinceramente en mi caso declaro no tener los elementos de juicio que me permitan pronunciarme sobre una distribución de veinte, treinta o cincuenta o de treinta, treinta y cuarenta, en fin, podíamos hacer todos los ejercicios ... si con mucho gusto.

- ... decir es que a mí me parece que eso hay que irlo manejando en función de la coyuntura y de las situaciones que se vayan presentando, regionalmente el país es muy dinámico, afortunadamente, entonces puede haber regiones que en un momento determinado estén necesitando una gran parte del Situado Fiscal y que después y logren sobrevivir sin él, en fin.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- ...establecer como dice Jaime establecer unos porcentajes fijos desde ahora, o sea lo que es válido hoy dentro de diez, veinte años a cambiado sustancialmente y lo vemos en el análisis de todas estas cifras, las variaciones son verdaderamente importantes (...) varían sustancialmente.

- (...) una pequeña observación (...)

- No no no, sobre los monopolios yo he decidido no alcoholizar la Asamblea, además que sobre eso no voy a hablar ahora, no, el punto que plantea el doctor Orlando, y de pronto es lo mismo que plantean en la ponencia Eduardo y Carlos Fernando, es lo siguiente: es muy fácil, relativamente debe ser fácil, establecer cuales son los costos actuales, porque pues de hecho hay unas transferencias en este momento de Situado Fiscal, entonces lo que se puede pensar es una norma como se usaba en otras leyes muchas veces que se dice, por lo menos se garantizará que la participación actual no disminuya, ¿por qué?, porque pues, por supuesto así adoptemos el índice de necesidades básicas insatisfechas o cualquier otro índice, pues los maestros de los departamentos con más capacidad económica hay que seguirlos pagando y el sistema de salud hay que seguirlo manteniendo, pero el porcentaje mínimo a mi juicio apuntaría (sic) es la definición Constitucional que se haga de ingresos corrientes, por qué, porque si nosotros definimos el concepto de ingresos corrientes diciendo (...) que rentas tributarias, no tributarias, descontado como se ha dicho aquí el servicio de la deuda externa o cualquier cuestión por allí, pues eso permitiría que ese porcentaje mínimo se liquide sobre una base definida constitucionalmente, porque aprovecho Jaime verdad en tono menor como tú dices para llamar la atención sobre un punto a mi juicio de fondo que has planteado y que de alguna manera en tu discurso se ve la dificultad de mantenerlo, tú has dicho que la Constitución se dedique a hacer normas muy generales y abstractas y sin embargo, planteas que en el caso del impuesto predial que hoy se llama territorial unificado, de acuerdo a la ley 44 del 90, sugieres que quede por Constitución y yo entiendo porque lo sugieres, porque definitivamente es la manera de asegurar que las corporaciones autónomas u otros entes nacionales no graven también esa materia, y en eso estoy de acuerdo contigo, pero eso nos lleva a un tema fundamental y es que si nosotros queremos que la Reforma Constitucional de la Asamblea produzca efectos concretos sobre el país, pues vamos a tener que poner unas normas muy específicas para solucionar los problemas reales del país porque si no al Congreso este o el otro cualquiera, las envolata, porque las presiones sobre el Congreso sobre todo en materia

TRANSCRIPCION DE SESIONES

tributaria las podemos vivir y yo traje a colación en la sesión pasada en el caso de la cerveza, cuatro veces ha tratado en los últimos diez años el gobierno por distintas vías de aumentar el impuesto de cerveza, pero es que el poder de (...) de los afectados indirectamente por el impuesto porque además lo trasladaría, yo no sé ¿cuál es el miedo que tienen?, si al fin y al cabo el impuesto lo terminaría pagando el consumidor, lo han impedido, entonces a mí si me preocupa mucho todas estas fórmulas, que como lo dice Carlos Holmes, con esa expresión tan gráfica, terminados haciendo un canto a la bandera, sí, entonces desmonopolizamos los bienes del Estado, decimos que el Situado Fiscal no se reparta sin fijar ningún porcentaje y terminados en manos de un Congreso que le hará caso al Gobierno de turno y entonces definirá un Situado de Fiscal desinflado, o no podrá aumentar ningún impuesto porque las presiones sobre él van a ser mayores. Si hay algo que tiene la Asamblea Nacional Constituyente, como poder que nosotros podemos hacer valer por lo menos los que no estamos pensando en la próxima elección, sino en la próxima generación, es precisamente meterle dientes a muchos de los problemas que sabemos que van a encontrar resistencia en cualquier Congreso independientemente de su origen y por eso yo sí creo que vamos a tener que pensar en normas muy concretas, como la que tú estas planteando, de decir, que el impuesto predial va a ser un impuesto municipal y sobre él no va a haber ninguna otra sobre tasa impuesta por la Nación o Corporación Regional.

- Bueno, yo no tengo el texto redactado, pero pensaba que no había necesidad en el caso de la propiedad inmueble de hablar del impuesto predial, yo había pensado en una norma que dijera que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, se llama predial o se llama plusvalía o se llama valorización, en fin. Pero bueno, sobre la participación en el IVA, sobre la transferencia del IVA estamos de acuerdo en que hay que llevarla a la totalidad del producido y hay que referirla a la atención de los dos servicios básicos, la salud y la educación. Yo diría que en el caso de la educación, hasta el grado en el que la ley la haga obligatoria, que debe ser esa la competencia municipal y la salud es la atención básica primordial, sin embargo, a pesar de que, como dicen los jóvenes de ahora, yo vivo encarrutado, yo vivo con el tema del ciento por ciento del IVA, también encuentro la dificultad de señalar un porcentaje en el texto constitucional y unos años, pero pienso que de todas maneras el propósito se logra, porque creo que vamos a mantener el artículo constitucional hoy vigente que le dá garantía a esas transferencias o participaciones que no permite reversarlas por la ley. Entonces, si nosotros hacemos una norma incluso dentro de las normas provisionales, que le ordene al legislador o

TRANSCRIPCION DE SESIONES

al Gobierno incrementar la participación en el IVA a partir de la vigencia fiscal del año 93 y simultánea, gradual y progresivamente ir transfiriendo la función, pues se cumple el propósito. Lo que decía esta mañana el señor Director de Planeación, el doctor Montenegro es válido, no pueden desmostrar doscientos mil empleados nacionales de la noche a la mañana, yo creo que esa es una nómina que la tienen que ir marchitando y se congela la nómina de la Nación, no se vuelven a nombrar maestros nacionales, tienen que jubilarse algún día o van a renunciar porque consiguen mejores posiciones, en fin, a medida que se va disminuyendo en un lado se va aumentando el otro. En esa batalla sería partidario de dejarle cierta flexibilidad al Gobierno cierto margen de acción sobre la base de que nunca va a poder reversar, porque hay un texto constitucional que no permite disminuir las transferencias, y si queda la norma expresa que ha partir de la vigencia fiscal del 93 hay un incremento, pues se está cumpliendo el propósito, porque es que ya el 92 lo tenemos asegurado. El 92 ya sabemos que es el 45.3 lo que hay es que preparar a partir de ahí. Por último el tema del crédito, el crédito a las entidades territoriales ha fracasado en manos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y en manos del actual Findeter (Sic) o de la actual Findeter (Sic) fundamentalmente por los trámites porque aquí hay quienes fueron alcaldes de la primera generación de burgomaestros populares y deben tener un poco la experiencia que calcula entre año y medio y dos años. Conseguir los desembolsos de un crédito, así era con el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y así es con Findeter, entonces obviamente la gestión del alcalde se va en el trámite y en año y medio, dos años los costos de la obra, pues se han multiplicado varias veces, yo no sé, pero es una invitación que hago a reflexionar sobre el tema, sino que podemos establecer constitucionalmente es que haya crédito en la banca comercial para las entidades territoriales, porque hoy en día los hay pero a unos plazos muy breves, en la diferencia en puntos es mínima, en cuanto a los intereses, mínima para los efectos de la diferencia en el tiempo, entiendo que la diferencia pueden ser cinco puntos. Findeter cobra el 30 y la banca comercial cobra el 35, pero dos años son más de cinco puntos los que se gana el municipio, porque la banca comercial les hacen los desembolsos en treinta o sesenta días, me contaba alguien, el problema es el plazo, la banca comercial no puede ir más allá de tres años mientras que Findeter otorga los créditos a doce años, pero como se está viendo lo de la junta monetaria y lo de la política monetaria, yo no sé si de pronto la variable regional tiene que quedar dentro de la política monetaria, porque ahí sería decisión de junta monetaria, la junta monetaria puede autorizar esa línea de crédito para las entidades territoriales, es más, las autorizó durante cierto tiempo, pero como decía esta mañana Gustavo Zafra, los imperativos de la política macroeconómica están sacrificando el crédito regional, los criterios monetaristas obligan a restringir, entonces habría la conveniencia

TRANSCRIPCION DE SESIONES

y necesidad de que nosotros rompiéramos ese anillo de acero para que las entidades territoriales tengan crédito en la banca comercial en condiciones favorables, crédito suficiente, crédito oportuno, puede que no sea crédito de fomento, está bien, que no sea crédito de fomento, pero que sea un crédito que le permita financiar sus grandes proyectos, sus grandes inversiones; el Estado fracasó. qué hacemos, aquí estamos es ante eso, sino no habrían reunido Asamblea Constituyente, si el Estado colombiano hubiera estado funcionando como debía funcionar, pues no hubieran reunido la Asamblea y nosotros estaríamos en otras actividades, tendríamos la cátedra universitaria o ejerciendo la profesión de abogados o de periodistas, en fin, vaya uno a saber en qué tipo de actividades, pero entonces, en el caso de los monopolios, en el caso del crédito, son todos los desajustes del Estado colombiano que hay necesidad de corregirlos aquí. Eran por el momento mis observaciones, Señor Presidente, al tema del reparto de los recursos.

- Muy agradecido doctor Jaime Castro. Antes de darle la palabra al doctor Carlos Holmes Trujillo quiero retomar lo que se había dicho al principio, si la comisión considera entonces que se deben leer casi que simplemente leer, las diferentes ponencias y luego definir en un orden que se ha dado y lo dió el doctor Jaime Castro y ahora el doctor Cornelio Reyes definir que orden se va a discutir, porque si no definimos cuales son las entidades territoriales, primero pues no vamos a saber que se le va a dar a cada una de esas entidades territoriales, entonces una vez leídas las ponencias, empezar la discusión en el orden que han propuesto y tal vez dejar esta discusión muy ilustrativa, por cierto, dejarla para aquel momento en que vamos a discutir el articulado en el orden propuesto, quiero pues, volver a retomar esa inquietud y oír al doctor Carlos Holmes Trujillo.

- No, pero si aceptamos la inquietud, entonces yo más bien me quedo callado presidente. Se lo digo porque me parece bueno, yo creo que es importante que la comisión tome una decisión sobre el tema para que el trabajo nos rinda más.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- En consideración entonces, la propuesta si se leen todas las ponencias primero, después se define en el orden propuesto por el doctor Jaime Castro y el doctor Cornelio Reyes para definir el articulado, pregunto si se aprueba ese orden, doctor Zafra.

- Yo sugería porque no me parece, como dice el ser con el doctor Carlos Holmes, que todos hayamos hablado y que en el momento en el que el va a hablar cambiemos las reglas de juego, cambiémoslas después de que hable.

- No, realmente no hay ningún motivo de malestar, simplemente me parece que como el Presidente planteó, un tema que es bueno tratar para el mejor funcionamiento de la comisión, se tome una decisión de él agradeciéndole la gentileza a Gustavo y a todos los colegas.

- Lo que pasa es que hay dos, hoy se ha repetido la misma dificultad con usted doctor Carlos Holmes Trujillo, esta mañana con el doctor Montenegro también renunció al uso de la palabra.

- Sobre este punto de orden Señor Presidente, yo había entendido el trabajo de la siguiente manera : se leían las ponencias se hacía un debate, como ocurrió con el tema de las competencias, del número de entidades, como está ocurriendo con el de los recursos al terminar esa lectura de ponencias y ese debate, la Presidencia designaba una comisión que traía un articulado y ya el pronunciamiento era más fácil en torno de un texto y lo que habían dicho aquí, era que hacer este debate para que la comisión que trajera este texto recogiera cual era el pensamiento y seguramente en algunos temas trae dos o tres textos para escoger, era la forma de trabajo que yo había entendido. No sé si lo que están pidiendo ahora es que se vote en cada tema a medida que se vaya leyendo la ponencia y haciendo el debate.

- Bueno la doctora María Eugenia si nos pudiera ilustrar.

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- Sí, yo creo que fueron dos propuestas claras que ahorita el doctor Castro las une, una propuesta que usted mismo hizo, fue el orden para la presentación de ponencias y discusión que fue aprobada, y otra propuesta que surgió del doctor Cornelio Reyes, fue crear una comisión para finalmente redactar un proyecto articulado que fuera sometido después a la comisión, pero no se habían integrado de esa manera, o sea, habían sido dos propuestas discutidas, es más, el doctor Zafra propuso sobre la propuesta de la comisión de que fuera designado al final básicamente para que las distintas tendencias estuvieran representadas en la comisión, hasta ahí estábamos.

- Bueno tiene la palabra el doctor Carlos Holmes trujillo.

- Señor Presidente yo quiero en relación con el tema de los recursos simplemente hacer unas consideraciones no sin antes felicitar a los colegas Carlos Fernando Giraldo y a Luis Eduardo Verano por la ponencia y además por el evidente trabajo y estudio que ella tiene. A mí en este tema de los recursos siempre me ha preocupado algo y es la batalla por el cacao de la lora. Difícilmente se trata el tema de los recursos con un criterio más amplio y aquí seguimos debatiendo básicamente lo mismo, como se maneja el Situado Fiscal, como se maneja la transferencia del IVA, se deja consagrada constitucionalmente una fórmula, es mejor no consagrar por sus porcentajes constitucionalmente, sino redactar una norma de carácter general que evite rigideces hacia el futuro, que reconozca el desarrollo de las cosas e incluso fórmulas como las que acabó de plantear el ilustre delegatario Castro, yo diría que hacen parte de ese tratamiento tradicional que en mí sentir tenemos que evitar, sobre todo si miramos las cosas con perspectiva al analizar los temas de los recursos, y no quiero sugerir ningún tipo de crítica, la magnífica ponencia y el trabajo dedicado de los compañeros Carlos Fernando y Eduardo Verano, yo simplemente quiero hacer mención de pronto, en forma repetitiva quizá, a algo que ellos mencionaron porque me parece que hay que tenerlo muy en cuenta en el momento de tomar unas decisiones sobre esto. Hay unas cosas que no se han visto jamás como un recurso en materia de la influencia que ellos puedan tener sobre los programas de inversión pública, se les ha venido tan solo dando una connotación tan solo política y no se mide muchas veces el muy importante efecto de carácter económico que el manejo de esos conceptos tiene. Yo creo que nosotros en esta comisión, pensando en los recursos de las entidades territoriales vamos a tener que ser muy vigilantes sobre el concepto de intervención

TRANSCRIPCION DE SESIONES

estatal, porque me parece que de la manera como se defina la intervención estatal vamos a crearle nuevas oportunidades de recursos a las entidades territoriales o se las vamos a negar, aquí decían el Honorable Delegatario Castro, por ejemplo, que ahora lo estamos privatizando todo, yo no sé si aplaudiendo las políticas de privatización o criticándolas, pero de todas maneras hizo esa mención. Yo creo que nosotros aquí en defensa de los recursos de las entidades territoriales debemos necesariamente defender el principio de la participación de los particulares, porque una cosa es mirar las políticas de privatización como la oportunidad de entregarle nuevos recursos, nuevos negocios a los ricos para que sigan ganando más plata, y otra cosa es mirar la privatización como un fenómeno de devolución de capacidad de decisión a los particulares, de manera que a través de su presencia surgen unos recursos nuevos que complementen los escasos recursos públicos, cuya insuficiencia es evidente. Yo creo que en materia de recursos vamos a tener que ponerle mucha atención también nosotros a el problema...

... realista que prevalece en el país como consecuencia de las disposiciones de la Constitución de 1886, por el contrario, cuando hablamos de la autonomía de las entidades territoriales y llegamos al capítulo de los recursos, estamos señalando que si ella se consagra, lo que quiere decir es que éstas deben tener el derecho a acceder a los recursos necesarios, para la satisfacción de todas sus necesidades y de todas sus funciones, estén estas definidas de manera muy taxativa en el Texto Constitucional o enunciadas en forma general, para que ellos después, en virtud de señalamientos de categorías y de incorporación de principios de flexibilidad y demás, puedan ser asignadas a las distintas entidades territoriales. Yo coincido con esto, lo que quiero señalar, coincidiendo además con la orientación de la ponencia, en el caso municipal, por ejemplo, todo eso ustedes lo plantean, la cláusula general de competencia, la flexibilidad, la concurrencia, la presencia de los otros Entes Territoriales, no como una opción de las demás Entidades Territoriales, sino como la obligación de ellas de concurrir, en todo eso estamos de acuerdo. Lo que quiero es llamar la atención sobre la forma como esta comisión debería tratar el tema de la intervención del Estado, aquí también lo señalaba Gustavo, el tema del manejo macroeconómico y dentro de un criterio de autonomía, ¿cuáles son las posibilidades de las Entidades Territoriales en materia de crédito externo y en materia de intervención extranjera?, porque yo voy a decir una afirmación tajante, nosotros podemos inventarnos aquí las fórmulas que ustedes quieran, y en esto no me importa ser repetitivo, lo digo con el mayor respeto, podemos inventarnos las fórmulas que quieran, podemos plantear constitucionalmente o no lo

TRANSCRIPCION DE SESIONES

porcentajes que quieran, podemos consagrar la fórmula que acaba de sugerir el doctor Castro y me parece bueno consagrarla, todo eso podemos hacerlo, pero si en un momento en el cual no estamos distribuyendo plata inexistente, sino tratando de tomar unas definiciones políticas que orienten institucionalmente la suerte de las Entidades Territoriales, tenemos que salirnos en materia de esa inducción para la sociedad colombiana y para el Estado Colombiano, de las fórmulas limitadas de hoy, porque son ellas precisamente las limitaciones en materia institucional, que son exactamente las que queremos romper, o por lo menos inducir un proceso que lo rompa, con ocasión de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Era solamente ese llamado de atención, reiterando mi felicitación a Carlos Fernando y a Eduardo por la magnífica ponencia.

- (...) El Ministro de Hacienda tiene cierto temor con esta aseveración, o con esta sugerencia que ha hecho el doctor Carlos Holmes.

- Sí, tal vez con la venia del Presidente, tal vez carlos toca un punto de fondo y de la mayor importancia y es si, si el manejo de la deuda externa, que ha sido un manejo ortodoxo por parte del Estado y si se quiere entre comillas conservador, digamos en todas las amplias implicaciones del término conservador, debe cambiarse o no. Y siempre que uno plantea el tema, entonces le dicen, mire fue que a Brasil le pasó que sus estados salieron a conseguir deuda externa, pues por esos es el problema de la economía brasilera, o le dicen, mire eso lo hacían los departamentos antes del año 30 y por eso en Colombia la crisis del año 30, pero a mí me motiva el planteamiento de Carlos, porque tengo que confesar, que yo inicialmente en la ponencia le propuse, y tal vez, quedó hasta en la exposición de motivos así planteado, porque no alcancé a pasar la exposición de motivos con el texto del articulado, pero cuando planteamos al Ministro de Hacienda en la Comisión Quinta, el realmente se asustó un poco, dijo eso puede en un momento dado producir un desvertebramiento en el manejo de la política económica colombiana y de alguna manera era de los cartuchos, pienso yo, que tenía el doctor Montenegro hoy para utilizar, pero como el tema no se lo planteamos, pues se le quedó en la reserva, pero era, jugaba con lo que el mencionaba, el desorden en la política económica, yo creo que es un tema de fondo, porque Carlos ha tocado dos puntos esenciales para el desarrollo departamental o regional, como la queramos poner, y es la capacidad de abrirle espacio a la inversión extranjera con diferencias territoriales y la capacidad de salir de

manera agresiva a las regiones a buscar contratación de crédito externo para financiar su desarrollo, nosotros le hemos dicho al Ministro de Hacienda en la Comisión Quinta, la Nación cada año va, hace una reunión con los gobernadores del Pacífico, se hace un despliegue periodístico, se saca una noticia de primera página que dice, ahora sí el Pacífico se va a desarrollar, eso es recurrente, podemos revizar la prensa de los últimos cinco años y no se arranca, porque obviamente el Estado no tiene los recursos y no se arranca, porque obviamente el Estado no tiene los recursos y eso lo entendemos, para financiar el desarrollo del Pacífico, pero como dice el buen dicho campesino, el Estado ni raja ni presta el hacha ni muestra el rajadero, yo creo que una de la maneras de dejar a las regiones generar sus propio desarrollo sería si hay un manejo mucho más felxible del tratamiento a la inversión extranjera diferencial, por ejemplo, y el tratamiento a la capacidad para salir a buscar endeudamiento externo. Pienso yo que po ejemplo, sin desvertebrar la política económica nacional utilizando un mecanismo que el mismo Gobierno sugiere en su proyecto, Las Asambleas Departamentales, como delegatarias de funciones del Congreso, por supuesto a iniciativa del Gobierno Nacional, para que el Gobierno no pierda la llave, pudieran eventualmente ser receptoras de lo que Jaime Castro con alguna razón mencionaba hoy, funciones legislativas reales en materia económica, ese podría ser un terreno, por supuesto que menciono ésto con mucha timidez, porque soy conciente del replanteamiento en la política macroeconómica del país que representa, y soy conciente que va en contravía de los acuerdos que ya hay en la Comisión Quinta, pero de pronto se pueden buscar soluciones intermedias, porque la variable inversión extranjera y la variable contratación de deuda externa, y en eso coincido con lo que ha expresado Carlos, son recursos, es que recursos no es solamente lo que uno tiene, sino la capacidad de generarlos.

- No, yo quería ratificar la importancia de ese tema, nosotros lo tocamos muy tangencialmente, pero realmente, tal vez el temor del señor Ministro de Hacienda sea sobre la base de que exista un posible desbordamiento de todos los departamentos y los municipios, a contratar cada uno por su cuenta, una serie de créditos que después de una u otra manera vayan a revertir en que la Nación tenga que pagar ese servicio a la deuda, ante la incompetencia de algún agente territorial, o también que motiven un mayor volumen de dinero que tenga que ser enviado al exterior, y aumenten entonces, por lo tanto, de capital y tenga una incidencia en la balanza de pagos, y por lo tanto en todo el manejo macroeconómico y en todo el manejo de divisas y demás. Yo creo que al respecto pudiese existir alguna convinación de factores, o sea, que dentro de ciertos parámetros, dentro de ciertas cantidades, se les puedan asignar unas

cantidades, para que libremente los entes territoriales puedan también tener acceso al crédito externo y no que en este momento es casi imposible acceder a crédito externo, y no solamente las Entidades Territoriales, sino la empresa privada, si uno ve, los índices de endeudamiento de la empresa privada, son pírricos con relación al sector, por ejemplo, el eléctrico; el sector eléctrico se lleva la mitad del endeudamiento externo del país y tal vez, sin ninguna productividad, porque están metidos una serie de volúmenes de dineros muy importantes en unos proyectos que no están siendo ni siquiera medianamente productivos, ni son rentables, únicamente obedecen a una necesidad de generación en el futuro o demás, o sea, que podríamos tal vez, estudiar algunas fórmulas flexibles o complementarias entre las inquietudes del señor Ministro, pero también con las inquietudes que han presentado aquí los dos constituyentes del Valle del Cauca: el doctor Carlos Holmes y Gustavo, en el sentido de que dentro de ciertos parámetros puedan los Entes Territoriales tener acceso al endeudamiento externo.

- Creo que lo acaba de resumir muy bien el Constituyente (...) y ya lo había hecho también el doctor Zafra. Se trataría en realidad, de verdad, y esa es la razón de ser de mi intervención, de incorporar esas variables dentro del capítulo de los recursos, la deuda, el endeudamiento externo, la inversión extranjera, que me parece fundamental, y además mirar también, yo sé que esos será muy difícil que tenga tratamiento constitucional, pero ser particularmente vigilantes, nosotros que tenemos tanto interés en fortalecer las regiones, sobre cómo se va perfilando el concepto de intervención Estatal, porque yo veo francamente en la comunidad organizada, no un recurso político, sino de verdad, un recurso para fortalecer la inversión pública del país.

- Bueno, antes de dar por terminada la sesión, yo quisiera también hacer unas anotaciones, estas son, no en una forma tan amplia como lo han tratado, sino en una forma más puntual, pero no importa me atrevo a expresarlo porque hay algunas inquietudes que todavía tengo sobre la repartición, por ejemplo, o las transferencias, doctor Eduardo Verano, que ese término tampoco me gusta, las transferencias a las distintas Entidades Territoriales buscando únicamente factores como las necesidades básicas insatisfechas, porque hay regiones del país, y no propiamente las que se llaman ricas, no propiamente Antioquia o Medellín o el Valle, que tienen un déficit alto en educación, en salud, pero regiones como el Quindío, que viendo unos cuadros que nos dieron en estos días, el Quindío no tiene necesidades básicas insatisfechas, las

TRANSCRIPCION DE SESIONES

tiene satisfechas al ciento por ciento, por los cafeteros o por cualquier factor, pero en todo caso, departamentos como el Quindío o todo el Viejo Caldas, quedarían sin una participación, simplemente, la repartición por partes iguales a los departamentos, eso pues, yo quisiera que se tuviera en cuenta y pensar en los otros factores que se han planteado, tambien se propone que los municipios no podrán gravar bienes de los departamentos o Entidades Descentralizadas. Hay una necesidad también en las ciudades en cuanto a obras públicas y en hacerlas por el sistema de valorización, se está discutiendo en Cali, Bogotá, Medellín, en Barranquilla, en la zona central de Barranquilla, para hacer ciertas obras por valorización, si a ese derrame de valorización se le quitan las Entidades Oficiales, pues los particulares tendrán que pagar mucho más o simplemente no se podrán hacer las obras, cuando están en un centro administrativo, yo creo que también debemos pensar en eso, porque tratándose de unas obras necesarias para las regiones y las ciudades, creo que las propiedades de los Entes Descentralizados, o departamentos o la Nación, pienso que también deben ser gravadas. Y como les decía así, en esos puntos definidos, tengo todavía mis inquietudes. Volviendo a un punto espinoso, ciertamente, como es el de los distritos especiales, si la repartición se hace como se plantea y se dice por ejemplo, que el Congreso o el Gobierno mediante decretos con fuerza legislativa, no podrán revocar, disminuir en forma alguna, cambiarle su destinación o la participación o sesión y si se crean más Entidades Territoriales especiales, más ciudades turísticas, o más ciudades con problemas sociales, pue yo creo, que esto no podría aplicarse, porque necesariamente se va a disminuir la participación de estas Entidades. Todo esto, repito, lo digo para tener algunas bases de discusión, cuando se vaya a tratar ya el articulado, cuando se vaya a coordinar ese articulado en forma definitiva. Y antes de terminar quisiera que la doctora María Eugenia nos recordara, entonces, el orden de las ponencias para posteriormente entrar a nombrar la comisión y redactar el articulado definitivo. Temo que esta semana, como lo había propuesto el doctor Jaime Castro, no alcancemos a redactar ese articulado, porque las ponencias ya vemos que se nos llevan una sesión completa y son bastantes y no podremos, pero sí espero que el viernes terminemos de rendir ponencias, de discutir las y la semana entrante, redactar el articulado. Doctora, María Eugenia.

- A ver, para mañana iniciaríamos con el tema municipio, con la ponencia del doctor Carlos Holmes y el doctor Pineda, inmediatamente después vendría el tema de provincias, ponencia del Delegatario Orlando Fals, después la ponencia de regímenes de Entidades Territoriales especiales, donde tenemos la ponencia de Orlando Fals y Lorenzo Muelas, la ponencia de áreas

TRANSCRIPCION DE SESIONES

metropolitanas del doctor Pineda, la de Bogotá, distrito capital, del doctor Jaime Castro, la de departamentos del doctor Gustavo Zafra, la de Corporaciones Regionales de los doctores Fals y Cornelio Reyes, tres ponencias sobre región de los doctores Juan B. Fernández, Eduardo Verano y Eduardo Espinoza y finalmente ... son tres propuestas distintas sobre el mismo tema, son niveles distintos de la propuesta, son propuestas distintas de todas maneras. Y nos habíamos olvidado incluir en el orden de los temas.

- De común acuerdo decidimos presentar tres ensayos diferentes de la región, en vista, no, sino que definitivamente hay diferentes criterios y decidimos presentar el espectro completo.

- Nos habíamos olvidado incluir dos ponencias sobre servicios públicos, que es un tema que estaba acordado en la comisión, la de los doctores Eduardo Verano y Augusto Ramírez, luego no se incluyen al final ... las dos sobre servicios públicos... perdón ...

lo que querría decir que mañana empezaríamos con el tema de planeación y no con el de municipio.

- Sí, doctor Zafra

- Una pequeña información, la ponencia de departamentos está repartida, pero pues, si alguno por alguna razón no le llegó, por favor que me lo hagan saber, pero está repartida...

- Los liberales le recordamos el desayuno mañana

TRANSCRIPCION DE SESIONES

- Mañana iniciamos a las diez de la mañana, no convocamos a las nueve, sino que iniciamos a las diez (...) iniciamos comisión a las

diez y a las tres hay plenaria.

- Presidente de acuerdo con el reglamento ¿el tiempo de exposición es de cuánto?, es para dividirnos la exposición con el compañero Hector Pineda.

- Bueno, si no interpreto mal el reglamento, para la sustentación de ponencias no hay tiempo, no hay límite de tiempo, sino para las intervenciones de veinte minutos.

- Ya...