

Análisis

¿Cómo ven los candidatos las finanzas territoriales?

Colombia sigue siendo, a pesar de la Constitución de 1991, un país terriblemente centralista. Y esto pasa, entre otros asuntos, por las decisiones sobre las finanzas públicas. Las propuestas de los aspirantes a la presidencia no parecen ofrecer una línea sólida en el camino de la descentralización.

ANDRÉS ESTEBAN ORDÓÑEZ PÉREZ*



Pretender solucionar las necesidades sociales de la población, por ejemplo, del Charco (Nariño) desde la localidad de La Candelaria, en Bogotá, a 506 km de distancia, es iluso. Hay quienes acordamos que las soluciones nacen y deben pensarse y ejecutarse desde los territorios —o Colombia amarga, como diría Castro Caycedo— y no desde la capital.

Hoy, la población del Charco está mucho más cerca de Bogotá de lo que estaba en el siglo XIX —en las épocas de los Estados Unidos de Colombia—, pero sigue marginada y su tierra es más violenta. ¿Por qué se presenta esta situación tan contradictoriamente indigna entre el desarrollo e incluso la opulencia de ciertos sectores de las ciudades capitales de Colombia y la marginalidad de esa Colombia amarga?

Parte de la respuesta es el excesivo centralismo de las decisiones sobre las finanzas públicas. Esto es, sobre el gasto y el ingreso público. Académicamente, se reconoce al poder fiscal su manifestación normativa, de gestión y de disposición de recursos. La toma de decisiones en estas dimensiones desde los mismos territorios es fundamental para el desarrollo del país, la implementación de los Acuerdos de Paz y la recuperación del sendero planteado por el constituyente.

Todo lo anterior no es asumido por la sociedad ni por el estamento político, ni ha sabido entender-

se en las capitales. Constituye un reto pendiente que cruza por la decisión política de los actuales poderes locales, o del legislador, por lo que hoy no es una aspiración probable.

Perdimos el curso de la descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales; esto es, el sendero planteado en 1991, que es avanzar en la construcción de una estructura fiscal territorial en gasto como en sus fuentes de financiamiento. Desde 1995 no existe una reforma que fortalezca sustancialmente este aspecto.

Lo anterior también se debe a la inexistencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial que regule y armonice ese reparto de competencias y recursos, que es la tesis expuesta en la Sentencia de la Corte Constitucional C 1097 de 2001. Si bien la Ley 1454 y otras que regulan la materia avanzaron en ciertos aspectos, estas no responden a la visión de transitar a un país de regiones o provincias con verdadero poder fiscal —lo cual implicaría la supresión de algunos municipios o departamentos— y significaría superar las entidades o esquemas de asociación, administración o planeación, pues estas dependen financieramente de las decisiones de los concejos, asambleas, alcaldías y gobernaciones.

Tampoco el experimento del Sistema General de Regalías mediante la creación de regiones que responden al criterio de las grandes zonas geográficas es coherente ni consistente con la realidad de los territorios. En pleno siglo XXI, Pasto —capital del Nariño— no queda más cerca del Charco que Bogotá.



/ Getty Images

Con miras a las elecciones presidenciales y de las respuestas a la encuesta realizada por la Red de Trabajo Fiscal, encontramos que las candidaturas del Pacto Histórico, de Equipo por Colombia y de Centro Esperanza concuerdan en fortalecer el impuesto predial mediante el catastro multipropósito y fortalecer las finanzas territoriales.

Concretamente, Gustavo Petro propone crear impuestos territoriales al latifundio altamente improductivo, que dependería de la Unidad Agrícola Familiar Local, como también impuestos ambientales y fortalecer los tributos saludables, pero con destinación al sec-

tor de la producción campesina, la soberanía alimentaria y al sector salud.

Federico Gutiérrez, por su parte, plantea una reforma al SGP, mayor reparto, nuevos criterios de ruralidad y cambios en la asignación de propósito general que subiría del 11 % al 23 %; también incluye crear un Estatuto Tributario Territorial, aspecto que la Corte Constitucional ha invalidado.

Sergio Fajardo propone aumentar el impuesto al consumo de cigarrillos y fortalecer el recaudo de contribuciones por valorización, aunque ese ingreso podría quedar en cabeza de la nación o bajo su disposición.

La respuesta de John Milton Rodríguez radica en modificar el ICA para modernizarlo a ser un impuesto sobre la renta, no sobre ingresos brutos.

Con todo, no encontramos una línea sólida para comenzar a recorrer el camino cuestionado ni propuestas sobre reparto de rentas importantes como el IVA, tal como lo plantea la Comisión de Expertos para la reforma a las Finanzas Territoriales, o la renta como, lo han propuesto desde la FND o la FCM.

Una reforma fiscal estructural debe cruzar necesariamente por la

revisión del reparto entre la nación y las entidades territoriales del recaudo fiscal y del espacio para mayor recaudo, como también por la discusión sobre la gestión y disposición de dicho tesoro público.

El reconocimiento del poder fiscal de los territorios, parece, seguirá por ahora como aspiración de los federalistas, quienes desde la creación de las repúblicas americanas han defendido y aspirado a una verdadera autonomía territorial, a un justo y equitativo reparto de las principales y más relevantes rentas de un Estado; es decir, el impuesto sobre la renta, patrimonio, IVA o los impuestos al consumo, así como un mayor margen de decisión sobre estas o sobre otras rentas propias, más modernas, coherentes con el territorio y más eficientes.

Si eso no sucede, el financiamiento de las soluciones a los problemas de los habitantes del Charco (Nariño) o de cualquier otro territorio de esa Colombia amarga seguirá esperando a los tiempos, procedimientos, espacios y decisiones de las burocracias y de la política de la capital. ■

*Investigador del Centro Externadista de Estudios Fiscales de la U. Externado de Colombia.

» No hay propuestas sobre reparto de rentas importantes como el IVA, según lo planteó la Comisión de Expertos para la Reforma a las Finanzas Territoriales.