

Educación y Descentralización

GUILLERMO HERNANDEZ TORRES

*Economista, Especialista en Gerencia
de Empresas comerciales, Investigador
Centro de Investigaciones de la
Universidad Autónoma
del Caribe.*

ALCANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Durante una década se debatió y discutió la estrategia de descentralización administrativa en nuestro país con la propuesta en 1976 de una constituyente en la administración López Michelsen, hasta 1986, con la aprobación de la Ley 12 del mismo año sobre transferencia y movimiento de recursos financieros provenientes del recaudo del impuesto nacional al valor agregado (IVA) a las tesorerías municipales.

Durante este período se logró conseguir un consenso extraordinario a la luz del proceso político colombiano, donde todos coincidían en aprobar las estrategias de la descentralización fiscal, elección popular de alcaldes y la participación comunitaria en las decisiones del Estado.

Como producto de este proceso se puede hacer el siguiente inventario: Ley 14/83, fortalece los fiscos territoriales; la Ley 76/85 crea las regiones de planificación; el acto legislativo No. 1/86 instaura la elección popular de alcaldes, la Ley 12/86 aumenta las transferencias a los municipios del impuesto a las ventas y el decreto 77/87 reglamentario de la Ley 12 antes citada, reasigna funciones entre los niveles del Estado.

La reforma adelantada en Colombia se caracteriza por el énfasis otorgado al nivel municipal como núcleo receptor de nuevas funciones y recursos.

Es decir, es una alternativa ante la pérdida de credibilidad del Estado central de ser omnímodo como tradicionalmente se ha hecho; en asignar, administrar y ejecutar el gasto público sin lograr un crecimiento adecuado

y sostenido del país.

En este orden de ideas, la descentralización y reforma a la administración surge como un descongestionamiento del gobierno central de una serie de funciones que había asumido en el desarrollo regional y municipal y que se ha demostrado en muchos países que son desempeñadas más eficientemente por la administración local.

Para lograr los objetivos en este proceso descentralizador y hacer de los municipios unas entidades territoriales dinámicas y participes del desarrollo, se cuenta con disposiciones legales que garantizan el uso adecuado de los recursos, como son los Decretos 0077 al 0081 de 1987, reglamentarios de la Ley 12 de 1986, donde asignan funciones y responsabilidades al nivel nacional en cuanto a definición de políticas globales en diversos sectores tal como la educación, entre otros, y de asesoría técnica y orientación a los niveles seccional y municipal, señalando además los reordenamientos institucionales correspondientes y las nuevas responsabilidades y funciones para el nivel municipal.

El decreto 77/87, en la sección correspondiente al régimen presupuestal, artículos 86 al 103, estipula un cúmulo de normas encaminadas a organizar y controlar los recursos provenientes del incremento en la cesión del IVA.

Las principales disposiciones son:

a.- La obligación de los alcaldes de elaborar y presentar un programa municipal de inversiones a consideración del concejo.

b.- La obligación de presentar el proyecto de presupuesto municipal, junto con el programa de inversiones, a consideración de las oficinas de planeación departamental.

c.- La obligación de llevar contabilidad separada de los fondos destinados a la inversión.

d.- La obligación de los alcaldes de presentar anualmente un informe de la ejecución de los recursos de la cesión al ministerio de hacienda.

e.- La exigencia de que el presupuesto de inversiones se ajuste al programa de inversiones.

f.- La función de las oficinas de planeación de conceptuar sobre el cumplimiento de las disposiciones de la ley 12 en los proyectos de presupuesto municipal y la obligatoriedad de este concepto para los alcaldes y concejos.

g.- Las sanciones por el incumplimiento de la distribución de los recursos establecida por la ley y la omisión de los plazos en el procedimiento presupuestal.

h.- Los controles por parte de la personería y la contraloría respectiva. Todo este esquema de control planteado en forma coercitiva por el decreto 77 reglamentario de la Ley 12, conduce a una acción responsable y moralizadora de la administración local en el uso adecuado de los recursos de la cesión, además

de la acción ejercida por la participación comunitaria.

Este punto constituye un aspecto importante de seguimiento empírico considerando el interés y preocupación nacional por el uso y destino de los recursos.

La disposición de esta Ley contempla el incremento gradual y progresivo del impuesto a las ventas transferido a los municipios, hasta llegar en 1992 a representar el 45.3% del producto de dicho impuesto.

Vale destacar como las decisiones de los departamentos y municipios se han deteriorado paulatinamente en Colombia, cuando a la distribución del gasto público se refiere.

Para 1981, la nación a través de la administración central y los establecimientos públicos decidió el destino del 78% de los recursos; los departamentos apenas tuvieron poder de decisión en 16%, y todos los municipios de la nación sólo manejaron y controlaron un escaso 6% del gasto público.

Toda esta situación creó una centralización fiscal hasta el punto que para 1930, el nivel nacional central recibía aproximadamente el 54.3% del total de los ingresos de la administración pública y 50 años mas

«En consecuencia resulta de gran importancia y necesaria la participación de la Universidad como actor del desarrollo, en el análisis del comportamiento económico y social de la región, y como tal, cabe a la academia universitaria ser protagonista del desarrollo regional.»

tarde, ese porcentaje se había incrementado de modo sustancial, hasta alcanzar el 80.2%.

Por su parte, los municipios redujeron su participación en los ingresos, en el periodo referido, del 16.3% al 7.2%.

Mediante la reforma y descentralización administrativa se ha puesto en marcha una serie de cambios y transformaciones institucionales entre las relaciones del gobierno central y local que a la postre implican participación y delegación del poder antes concentrado.

En materia de inversión pública se estudia programar las obras y proyectos a partir de la consulta a los principales estamentos municipales; para que dicha consulta sea confiable y realista y pueda convertirse en una estrategia de planeación y autogestión, es necesario el asesoramiento de especialistas de diverso orden que conciban el problema urbano y las soluciones al mismo a partir de las fórmulas y propuestas dadas por los actores del desarrollo municipal, y no mirarlo como un problema dependiente exclusivamente del gobierno central.

Cabe destacar además que en un estudio de la fundación Getulio Vargas citado por Hernando González M. en su artículo "Desarrollo Urbano y Participación Comunitaria" en la revista Economía Col

ombiana, sobre la descentralización se encontró que si la descentralización político-administrativa significa mayor comprometimiento de la población y si la mayor participación

exige comunicación amplia y extensa, es indispensable el desarrollo de canales y medios de comunicación más expeditos, claros y permanentes que lleguen a todos los sectores poblacionales.

Entonces, los avances en este sentido dependerán en buena parte de las condiciones socioeconómicas y políticas del municipio, del grado de organización comunitaria y del apoyo y actitud hacia la descentralización que logren transmitir las diversas entidades que actúan en el municipio.

La óptica de la descentralización y reforma administrativa evidencia la necesidad de implementar y/o fortalecer la planeación municipal como mecanismo para lograr que los recursos adicionales cedidos a los municipios se utilicen en la forma más adecuada y racional posible, haciendo factible la coordinación y ejecución de la inversión pública en los diferentes niveles.

Es necesario conseguir que los municipios programen su inversión mediante procedimientos metodológicos y técnicos, producto de una consulta directa de las necesidades locales.

PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO

Con la descripción breve del proceso descentralizador, donde el desarrollo en Colombia es planeado en el sentido de "abajo hacia arriba", desde lo micro a lo macro, donde el municipio se constituye como la célula viva del desarrollo, la Universidad es el puente que permite el vínculo entre la Educación Superior y su entorno, es decir, con el contexto económico, cultural, social, político, ambiental, tecnológico y científico en que se halla.

Todo este proceso descentralizador y de apertura que obedece a tendencias internacionales, toca en forma directa y precisa al sistema educativo Colombiano mediante la Ley 115 de 1994 -- Ley General de la Educación-- y la Ley 30 de 1992 que organiza el servicio público de la Educación Superior, planteando alguna autonomía relativa en el sistema universitario, en consecuencia resulta de gran importancia y necesaria la participación de la Universidad como actor del desarrollo, en el análisis del comportamiento económico y social de la región, y como tal, cabe a la academia universitaria ser protagonista del desarrollo regional.

Colombia es un país que presenta grandes desigualdades en su desarrollo regional y por lo tanto en las oportunidades y acceso a los bienes y servicios básicos de su población, esta disparidad regional se hace tan notoria que al pasar de un departamento a otro se siente tanto la diferencia como la que existe entre Austria y el Salvador.

Es en este escenario donde la Universidad debe, sin ser Estado, ni sector productivo tomar posición con relación a las tendencias y factores de cambio del desarrollo.

Ahora, dentro de este panorama de desequilibrio que muestra la realidad nacional, la Costa Caribe presenta una situación de marcado atraso frente a otras regiones del país.

Esta situación es demostrada por cálculos efectuados por el economista Adolfo Meisel y citados por el exministro Rodado Noriega en la ponencia presentada en el foro de la costa llevado a cabo en Barranquilla, donde tomado un período como referencia, 1950 a 1989, la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita de la Zona Norte fue de 0.94%, cifra que no alcanza siquiera la mitad del correspondiente al país como un todo, estimado en 2.0% anual.

«La descentralización en Colombia es un modelo nuevo donde la forma de hacer las cosas en lo social y económico ha cambiado sustancialmente y en esta dirección debe apuntar la educación como soporte del cambio.»

Esto demuestra que no sólo estamos rezagados sino que las ventajas que nos llevan otras regiones de la patria es cada vez mayor, ya que, la tendencia no mejora sustancialmente.

Este diferencial de crecimiento debe ser tenido en cuenta por las universidades en la elaboración de sus planes de desarrollo con el objeto de ser lo mas real posible y responder a necesidades concretas de cada región, lógicamente en el marco de una política global.

Por lo expuesto en la primera parte de este artículo, en lo referente a las responsabilidades asignadas a las regiones y en especial a los administradores loca-

les en cuanto al manejo fiscal y la elaboración seria de programas de inversiones, hubo la necesidad de entrar en algún detalle, y la razón es mostrar como la Universidad está llamada a jugar un papel protagónico a partir de la formación y entrenamiento del recurso humano que se necesita en la región, para que ésta pueda prospectarse hacia modelos económicos y sociales eficientes y eficaces conforme a las tendencias mundiales.

Cabe destacar para este caso la prioridad de que las universidades regionales revisen sus programas y los ajusten a las necesidades reales, tal es el caso de los programas por ejemplo de economía, administración y contaduría donde buena parte de sus egresados prestan sus servicios profesionales al sector oficial como consultores y/o asesores directos en la elaboración de planes de desarrollo, programas de inversiones, presupuestos, organización administrativa etc.

Vale reseñar a manera de ejemplo el caso del Departamento del Atlántico, considerado el de mayor desarrollo en la Costa, donde hace aproximadamente 2 ó 3 años dada la ausencia en la pre-

sentación de proyectos y la deficiencia en el desarrollo de otros, se vio precisado a regresar recursos al gobierno central.

Este simple caso evidencia la necesidad por parte de la Universidad de hacer presencia mediante la docencia, extensión e investigación.

En este orden de ideas, y en el marco de la constitución política de 1991 donde se establece un Estado Social de Derecho haciendo énfasis en el desarrollo humano, la Universidad se constituye en un actor social, planteando soluciones y trazando derroteros, ser más activa y asistir a debates de asuntos claves en la vida nacional y regional.

En estos momentos la Universidad Colombiana es muy poco lo que hace en este sentido, cediendo espacio a agremiaciones privadas de profesionales o del sector productivo así como del gobierno, para hacer pronunciamientos y presentar alternativas de solución a problemas de la vida nacional, regional y local.

Da la sensación de que la Universidad está a espaldas de la realidad del país.

La descentralización en Colombia es un modelo nuevo donde la forma de hacer las cosas en lo social y económico ha cambiado sustancialmente y en esta dirección debe apuntar la educación como soporte del cambio.

Luego, la función de la Educación Superior frente a estas tendencias de desarrollo es contribuir a su optimización para de esta manera, mediante la formación de profesionales, responder a las realidades del medio donde se encuentra.

BIBLIOGRAFÍA

- Ley 12 de 1986. Decreto 0077 al 0081. Editorial Publicitaria.
- Ley 136 de 1994. Modernización de los Municipios.
- REIS VIEIRA, Paulo. En busca de una teoría de descentralización. Río de Janeiro. Fundación Getulio Vargas, 1985.
- YEPEZ A., Omar. Ponencia para 2º debate proyecto Ley N° 28 (Senado) de 1985.