

DESCENTRALIZACIÓN Y DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA

Mary Luz ORDOÑEZ SANTOS⁵
Rigoberto PEDRAZA PÉREZ⁶



RESUMEN

Es indudable que el modelo de descentralización con autonomía para las entidades territoriales, consagrado en la Constitución de 1991, no solo rompe la larga tradición de centralización política del país, sino que también crea las condiciones y los instrumentos para la profundización de los procesos democrático y de lucha contra la pobreza en las regiones históricamente marginadas. Sin embargo, pareciera que los costos fiscales del modelo, no hubiesen sido suficientemente ponderados por los constituyentes de 1991, de tal manera, que a nivel de hipótesis, las transferencias territoriales podrían haber sido una de las causas fundamentales del desmedido gasto público en el periodo postconstituyente. En consecuencia, adicionalmente a las breves referencias históricas del proceso descentralizador en Colombia y de la reseña de su correspondiente marco normativo, el presente artículo pretende mostrar de manera general, los efectos que el proceso ha tenido en el creciente déficit fiscal, referenciando simultáneamente, algunas de las propuestas que desde diferentes miradas se han hecho, tanto para profundizar la descentralización y la autonomía regional, como para mitigar sus impactos en el desequilibrio de las finanzas públicas del país.

Palabras claves: descentralización, autonomía territorial, déficit fiscal, gasto público, finanzas públicas

⁵ Magíster en Administración de Empresas; Especialista en Administración de Personal; Especialista en Cultura Política y Educación; Profesora de Tiempo Completo de la Universidad de Pamplona

⁶ Master en Ciencia Política, U. Javeriana. Especialista y Master en Planeación del Desarrollo Regional, U. de los Andes. Profesor de Ciencia Política y Economía Colombiana, Universidad de Pamplona

DECENTRALIZATION OF THE DEFICIT IN COLOMBIA

ABSTRACT

It is undoubtable that the model of decentralization with autonomy for territorial entities set down in the Constitution in 1991, not only breaks the long tradition of political centralization in the country but also creates the condition and the instruments for the profound democratic process and the fight against poverty in the historically outlying regions. Nonetheless, it would seem that the costs of the model have not been sufficient which was spent by those who made up the plan of 1991 so that the level of the hypothesis of territorial transference could have been one of the basic causes of the increased public expenditure within the historic references of the process of decentralization in Colombia and the general framework corresponding to this. The present article wishes to show in a general way the effects this process has had on the growing deficit simultaneously referencing some of the proposals from different points of view which have been made so as to deepen the understanding of the decentralization and regional autonomy in order to lessen its impacts on the in balance in the public financial aspect of the country.

DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN

Durante el siglo XIX y después de una seguidilla de guerras civiles y de la vigencia de varias Constituciones de tipo federal especialmente de la llamada “Radical” de 1863; en el Gobierno de Rafael Núñez, Colombia adoptaría la carta política de 1886, que consagraría durante más de un siglo el Centralismo como modelo de administración pública regional del país; de tal manera que su artículo 1°. Proclamaría que: “La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria”. En desarrollo de este principio la Constitución Política también establecería que “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos...” (art. 2.), y que serían entidades territoriales de la república “... los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y estas” (art. 5.).

En materia de administración departamental y municipal, la carta de Núñez establecería que “en cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será al mismo tiempo agente del gobierno y jefe de la administración seccional ... [que] ... dirigirá y coordinará, además, en el departamento, los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el presidente de la república” (art. 181), con independencia para la administración de los asuntos seccionales dentro de las limitaciones que establecería la misma Constitución, pero ejerciendo sobre los municipios la tutela administrativa para “... planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen” (art. 182). Igualmente, la carta dispondría que “... la Ley, a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan ... el treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población” (art. 182).

A lo largo del siglo XX, a aplicación de los principios constitucionales anteriormente transcritos y de sus desarrollos legislativos, permitirían el fortalecimiento del poder político y económico centralizado en las autoridades nacionales, mientras que las competencias administrativas residirían en las entidades territoriales, y después de la reforma constitucional de 1968, que introduciría la descentralización por servicios, se extenderían a las entidades descentralizadas especializadas, de tal manera que citando a Trujillo Muñoz ⁷ en el modelo centralista colombiano existía “... una sola, plena y única soberanía, sin residuos parciales de ella en los entes territoriales”, que con el correr del tiempo generaría un problema de tipo estructural, según el cual, los procesos de desarrollo económico y social avanzarían más rápidamente que el proceso equivalente en sus instituciones políticas y en su aparato administrativo, con profundas repercusiones en los procesos de administración regional por la desarticulación entre el manejo jurídico y político de la administración pública y las condiciones del desarrollo socio-económico de la diversidad regional del país pésimamente interpretado por el creciente sector paraestatal generado por la reforma de 1968, cuyos institutos descentralizados prohijados acentuarían el debilitamiento y la marginalidad de las regiones periféricas del país.

Una interpretación libre del modelo centralista consagrado en la Constitución de 1886, permite colegir que, en dicho estatuto político, gobierno era sinónimo de gobierno nacional, de tal manera que, en las hoy llamadas

⁷ Trujillo, A. Descentralización, regionalización y autonomía local. Universidad Nacional de Colombia. 2001 p. 91.

entidades territoriales (departamentos y municipios), no existían unos gobiernos, sino administraciones seccionales y locales, encabezadas por gobernadores y alcaldes como agentes del gobierno nacional y unas corporaciones administrativas de elección popular, que no tenían facultades diferentes a las otorgadas por el gobierno nacional a través de las leyes pertinentes.

La implementación del modelo, necesariamente traería como consecuencias negativas, entre otras, las controversias de carácter financiero y económico, entre los niveles central, departamental y municipal, especialmente referidas al origen y distribución del recaudo de los impuestos y sobre las apropiaciones para el gasto público.

En el ámbito socioeconómico, después de casi cien años de vigencia del modelo centralista consagrado en la Constitución de 1886 y con el desmedido aumento de la población del país, que pasaría, según el DANE (1999), de 4.143.632 habitantes en 1905 a 37.442.791 en 1993, aparecerían con fuerza creciente las demandas sociales, especialmente en las regiones más pobres en procura de la provisión de servicios públicos por parte del gobierno central; como forma de contactar a las autoridades con los ciudadanos corrientes y en la búsqueda de una mejor redistribución de los recursos públicos entre los diferentes grupos sociales y regionales del país; igualmente se incrementarían las presiones de los políticos regionales como instrumentos para obtener mejores participaciones presupuestales del erario nacional, condición *sine qua non* para fortalecer sus caudas electorales. Estos factores sumados a la necesidad de reordenar el territorio en función de las condiciones del desarrollo socio-económico harían imperiosa la necesidad de aplicar en el país el modelo de *descentralización administrativa y de autonomía regional*, cuya piedra angular sería la elección popular de alcaldes introducida por el acto legislativo número 1 de 1986, posteriormente perfeccionada por la Constitución de 1991, que además, también introduciría la elección popular de Gobernadores, como fundamento adicional al modelo consagrado en la nueva carta política.

En palabras de Henao Hidrón⁸, la elección popular de alcaldes permitiría el quiebre de la estructura del centralismo político de la carta de Núñez, sustraería al alcalde de la dependencia jerárquica del gobernador, impulsaría la autonomía municipal y estimularía la participación política del país nacional, representado en las organizaciones sociales, económicas, cívicas y comunitarias, las que sumadas son llamadas hoy “la sociedad civil”.

Al consagrar en su artículo primero que: “Colombia es un Estado... organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...” la Constitución de 1991 admite la existencia de diferentes niveles de gobierno: el nacional, los departamentales y los municipales. El primero integrado, por el presidente de la república, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos; y los segundos por gobernadores y alcaldes, que siendo de elección popular, pierden su condición de “agentes” del jefe ejecutivo superior según sea el caso. Con todo, las asambleas y los consejos, si bien amplían sus competencias constitucionales y legales, siguen siendo consideradas corporaciones administrativas a pesar de su origen eminentemente político.

Una completa historiografía del proceso de la descentralización en Colombia la sintetiza el Departamento Nacional de Planeación, DNP⁹, en los siguientes cuadros:

⁸ HENAO, H. Javier. Panorama del derecho constitucional colombiano. Editorial Temis. Bogotá. 1996. P. 103

⁹ DNP. “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”. Memorias Seminario internacional de la descentralización en Colombia 6 y 7 de mayo de 2002. Bogotá. p. 22 - 23

Cuadro 1

Antecedentes proceso de municipalización, 1983 – 1990

Antecedentes proceso de municipalización, 1983 – 1990	
Área Política	Avances
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma Constitucional – elección popular de alcaldes - Cambio en el mecanismo de distribución y aumento del porcentaje de participación del impuesto a las ventas. Reforma al Sistema de Transferencias (Ley 12 de 1986). - Reforma a los impuestos locales (Ley 14 de 1983) <ul style="list-style-type: none"> - Creación del esquema de cofinanciación - Distribución de competencias (Ley 12 de 1986)
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de competencias en salud y educación (Ley 10 de 1990 y 29 de 1989) - Desmonte de instituciones nacionales

Fuente: DNP

Cuadro 2

Constitución y descentralización, 1991 - 1998

Constitución y descentralización, 1991 - 1998	
Área Política	Avances
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de 1991 - Elección popular de gobernadores - Mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994) como la revocatoria del mandato, el cabildo abierto y el plebiscito - Reforma al Sistema de Transferencias (Ley 60 de 1993), se establecen participaciones y situado fiscal como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación - Organización Sistema Nacional de Cofinanciación (1992) <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Regalías (Ley 141 de 1994)
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de competencias (Ley 60 de 1993) - Leyes sectoriales de servicios públicos (Ley 142 de 1994), salud y educación (Ley 115 de 1994) - Ley de modernización municipal (136 de 1994)

Fuente: DNP

Cuadro 3

Profundización de la descentralización, 1991 - 2001

Profundización de la descentralización, 1991 - 2001	
Área Política	Avances
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Debate sobre la reelección de alcaldes - Reformas al Sistema de Participaciones (Acto legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001) <ul style="list-style-type: none"> - Saneamiento fiscal territorial (Ley 617 de 2000) - Creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Ley 549 de 1999). Alivios a la deuda territorial con recursos del Faep.
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Debate sobre la reforma de modernización de los ingresos territoriales <ul style="list-style-type: none"> - Redistribución de competencias (Ley 715 de 2001) - Presentación de la Ley de Ordenamiento Territorial (Proyecto de Ley número 041 de 2001)

Fuente: DNP

ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN CONSTITUCIÓN DE 1991

“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales...” (art.1°.)

“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas...” (Art. 286)

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
4. Participar en las rentas nacionales” (art. 287)

“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.” (art. 288)

“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”. (art. 294)

“Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia” (art. 295)

“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución...” (art.298)

“En cada departamento habrá una corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los gobernadores, secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental...” (art. 299, modificado A. L. 1 de 2003)

“En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público [189 num. 4, 296] y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente [260, 272 párr.4°.]” (Art. 303, modificado A. L. 2 de 2002)

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley [367 párr. 2º.], construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria [103], el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [300 num. 10; ley 136 de 1994]” (art. 311)

“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente ...” (art. 314, modificado A. L. 2 de 2002)

“... En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley...” (art.350)

“... El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo [339] ...” (art. 355)

“El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto inejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Los municipios clasificados en la categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud [ley 715 de 2001].

Parágrafo transitorio 1º. – El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1º de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1º. De enero de 2002.

Parágrafo transitorio 2º. – Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causad, más un crecimiento adicional

que aumentará en forma escalonada así: para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente párrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y el 2,5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Parágrafo transitorio 3º. – Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinados para el sistema general de participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La ley a iniciativa del Congreso establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste. (art.357).

LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN DE CARÁCTER FISCAL

Ley 60 de 1993 (agosto 12)

Artículo 2º. **“Competencias de los municipios.** Corresponde a los municipios a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales ...” en los siguientes sectores: educativo, de la salud, del agua potable y el saneamiento básico, de la vivienda de interés social y de la infraestructura para la prestación de los servicios.

Igualmente, el artículo 3º. de la ley en comento, sobre **Competencia de los departamentos**” establece que a estos entes territoriales, en materia de descentralización, les corresponde:

“1º. Administrar los recursos cedidos por la Nación: planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios.

En desarrollo de estas funciones promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio”

Artículo 9°. **Naturaleza del situado fiscal.** El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.

Parágrafo 1°. Definición de los ingresos corrientes de la Nación. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo del situado fiscal según los artículos 356 y 358 constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del Fondo Nacional de Regalías y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª. De 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. En ningún caso podrán deducirse los ingresos corrientes para efectos del cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 constitucional...”

Artículo 10. **Nivel del situado fiscal.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política y las disposiciones de esta Ley, el situado fiscal será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación en ellos, así:

- a) Para el año de 1994: 23%
- b) Para el año de 1995: 23.5%
- c) Para el año de 1996: 24%

Su cesión efectiva y autónoma a las entidades territoriales se realizará de conformidad con las disposiciones previstas sobre la descentralización de la salud y educación y en los términos y condiciones dispuestos en la presente Ley.

Parágrafo 1°. Del todo que corresponda a cada departamento, será obligatorio destinar como mínimo el 60% para educación y el 20% para salud. El 20% restante lo deberá destinar el departamento o distrito a salud o educación según sus metas en coberturas y demás fuentes de financiación de estos sectores.

Ley 715 de 2001 (diciembre 21)

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”

Artículo 1°. **Naturaleza del Sistema General de Participaciones.** El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

Artículo 2°. **Base de cálculo.** Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1°. Del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

Artículo 3º. **Conformación del Sistema General de Participaciones.** El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

- 3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación
- 3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud
- 3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

EFFECTOS FISCALES Y SOCIALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

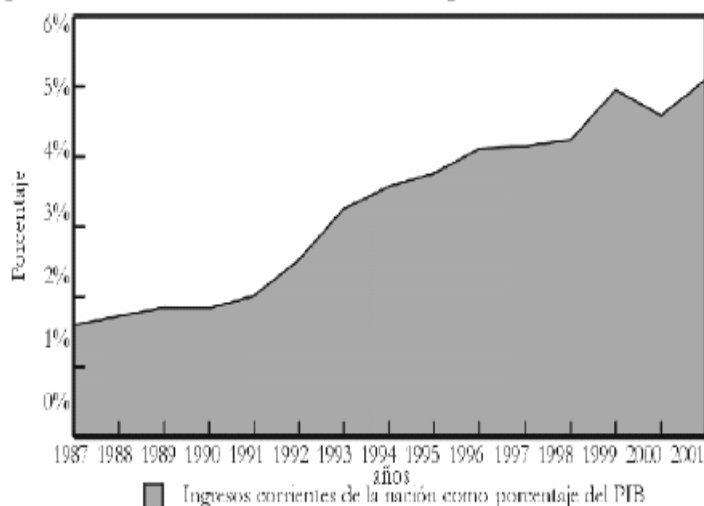
Es indudable que la aplicación de las normas constitucionales y legales anteriormente transcritas, traería para el país profundas consecuencias y efectos en el plano de las finanzas públicas y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente en la de las regiones históricamente marginadas y que suscitarían un permanente debate en torno a las bondades del modelo de descentralización consagrado en la Carta Política de 1991.

Así por ejemplo, durante los años ochenta, última década antes de la Constitución de 1991, y según se observa en el gráfico No. 1, las entidades territoriales (departamentos, intendencias, comisarías y municipios) que en promedio solo recibían el 1.6% de PIB como participación de los ingresos corrientes de la Nación; con la aplicación del nuevo modelo descentralizador, pasarían a recibir un cifra cercana al 5% del PIB en los tres primeros años del siglo XXI, haciendo notar que en el mismo período los ingresos corrientes de la Nación se incrementarían de un 18 a un 43% (ver gráfico 2), lo que en términos reales, implicaría unas mayores transferencias del nivel central a los entes territoriales para financiar la inversión social descentralizada que pasaría del 7% del PIB en 1990 al 16% del PIB en el 2001.

En términos sociales, el aumento de la inversión significaría reducir la tasa de analfabetismo que pasaría de un 15% de 1985 a un 7% en el 2000, se incrementarían la nómina de docentes y se elevarían los niveles de escolaridad especialmente en primaria donde la cobertura alcanzaría el 90% de la población en edad escolar (ver gráfico No. 3), aunque con criticados indicadores de eficiencia y eficacia de los recursos y de equidad social.

Gráfico 1

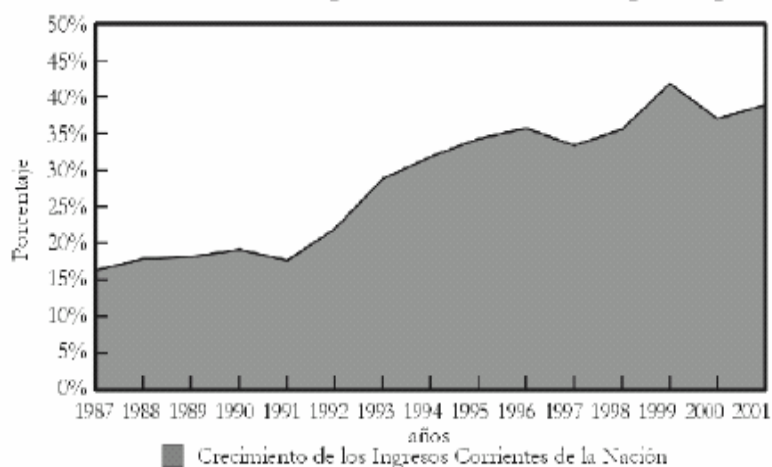
Ingresos Corrientes de la Nación como porcentaje del PIB, 1987-2001



Fuente: DNP.

Gráfico 2

Ingresos Corrientes de la Nación como porcentaje del total de participaciones, 1987-2001



Fuente: DNP.

Gráfico 3

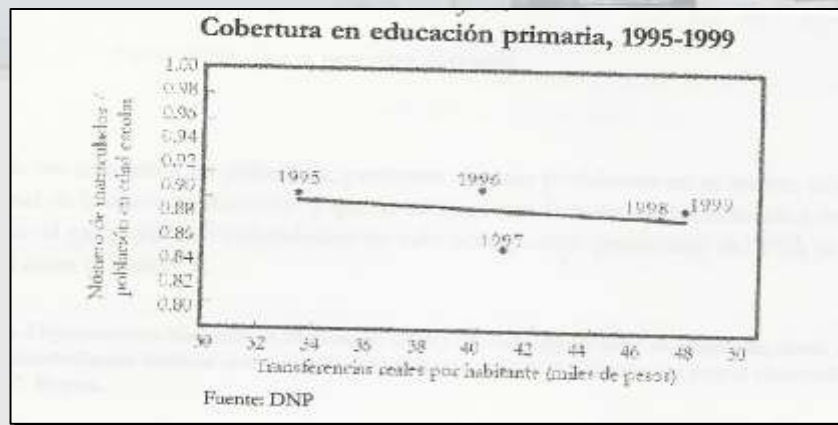


Gráfico 4



En materia de salud, la cobertura de la red pública de servicios asistenciales, pasaría del 35% de la población en 1990, al 63% en el año 2003, especialmente impulsada por la aplicación de los principios consagrados en la ley 100 de Seguridad Social, referidos al régimen subsidiado (SISBEN), y que en términos financieros generarían también una considerable expansión del gasto público en el sector, que pasaría del 1.3% del PIB en 1987 al 3.5% en 1997 (ver gráfico No. 4)

Respecto a la presentación del servicio de agua potable y saneamiento básico, la cobertura de los acueductos urbanos pasaría del 90% en 1985 al 93.1% en 1999; mientras que el alcantarillado alcanzaría en este último año una cobertura del 85.6%. En la zona rural se estima que solamente un 10% de la población dispondría de agua potable.

En términos fiscales, los mencionados logros, que algunos tratadistas consideran pírricos, tendrían efectos, tanto en las finanzas nacionales como en las territoriales. En primer lugar -como se anotó anteriormente y se refrendó en el cuadro de Ingresos y Gastos del GNC-, las transferencias territoriales del nivel central alcanzarían un poco más del 5% del PIB en el 2003 que equivaldrían a casi 13 billones de pesos y financiarían un aumento en los gastos territoriales por la aplicación de la normatividad constitucional y legal

vigente. Sin embargo, el incremento poblacional de los entes territoriales en condiciones de necesidades básicas insatisfechas (NBI) harían insuficientes los logros de la descentralización fiscal y desde comienzos del siglo XXI el Estado habría de verse abocado a inyectarle recursos adicionales al proceso por canales diferentes a la descentralización, por ejemplo, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera para la cancelación de la deuda de inversión de los departamentos y municipios no productores de hidrocarburos, de la transferencia a los departamentos de parte de la sobretasa de la gasolina y del ACPM, del aumento de las participaciones sobre los recaudos de juegos de suerte y azar y el fondeamiento de las pensiones territoriales no canceladas por departamentos y municipios.

Con base al citado informe del DNP, la magnitud del incremento del gasto público territorial, hipotéticamente permitiría dividir la experiencia descentralizadora en Colombia después de la Constitución de 1991 en dos períodos: uno comprendido entre 1992 y el año 2000, caracterizado por los descalabros fiscales generados por el desmedido y descontrolado aumento del gasto de las entidades territoriales y el otro después de las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, que permitirían el ajuste fiscal territorial sometiendo las finanzas territoriales a la realidad de los ingresos recibidos, al saneamiento fiscal y al financiamiento, con el aval de la Nación, de los créditos otorgados por las instituciones financieras de carácter oficial y privado, así como la concreción de una distribución más equitativa de los recursos del orden nacional que permitiría a todas las regiones la efectiva ampliación en cobertura de salud y educación.

Cuadro 4¹⁰

Ingresos y Gastos del GNC 1/ (% del PIB)		90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
1	INGRESOS TOTALES	8,7	10,2	10,6	11,3	11,4	11,4	11,9	12,4	11,9	12,5	13,0	14,7	15,0	15,4
1.1	Ingresos corrientes	8,2	9,2	9,7	10,1	10,2	9,9	10,4	11,1	10,6	10,7	11,4	13,3	13,5	14,1
	Ingresos tributarios	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,4	14,1
	Ingresos no tributarios	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
1.2	Otros ingresos 2/	0,5	1,0	0,9	1,2	1,2	1,4	1,4	1,3	1,4	1,9	1,6	1,4	1,5	1,3
2	GASTOS TOTALES	9,4	10,6	13,8	11,2	12,5	14,5	16,6	16,9	17,2	20,3	19,0	21,6	21,7	21,4
2.1	Gastos corrientes	7,6	7,8	8,5	9,7	10,6	11,3	13,0	13,5	15,1	17,2	17,2	19,5	19,0	19,5
	Intereses 3/	1,1	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	1,9	2,0	2,9	3,3	4,1	4,4	4,3	4,6
	Funcionamiento	6,5	6,7	7,4	8,6	9,4	10,1	11,1	11,4	12,2	13,9	13,2	15,1	14,6	14,8
	Servicios personales	1,9	2,1	2,3	2,7	2,9	3,0	3,0	3,2	3,3	3,3	3,5	3,4	3,4	3,4
	Transferencias	3,8	3,8	4,5	5,2	5,7	6,2	7,2	7,3	8,0	9,7	9,1	10,6	10,3	10,5
	Territoriales 4/	2,4	2,6	3,1	3,3	3,5	3,5	4,3	4,3	4,7	5,3	4,6	5,7	5,6	5,6
	Pensiones	0,8	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4	1,7	1,6	1,8	2,1	2,2	2,6	3,3	3,1
	Resto de transf. 5/	0,7	0,4	0,4	0,9	1,0	1,4	1,3	1,4	1,5	2,3	2,3	2,4	1,4	1,8
	Gastos generales y otros	0,7	0,7	0,6	0,8	0,9	0,9	0,8	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0
2.2	Inversión	1,7	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	2,3	2,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,3
2.3	Otros gastos 6/	0,2	0,8	3,3	-0,4	0,0	1,1	1,4	0,8	0,5	1,6	0,2	0,6	1,3	0,7
3	(DEFICIT)/ SUPERAVIT (1-2)	-0,7	-0,4	-3,2	0,1	-1,1	-3,1	-4,8	-4,4	-5,3	-7,7	-6,0	-6,9	-6,7	-6,0

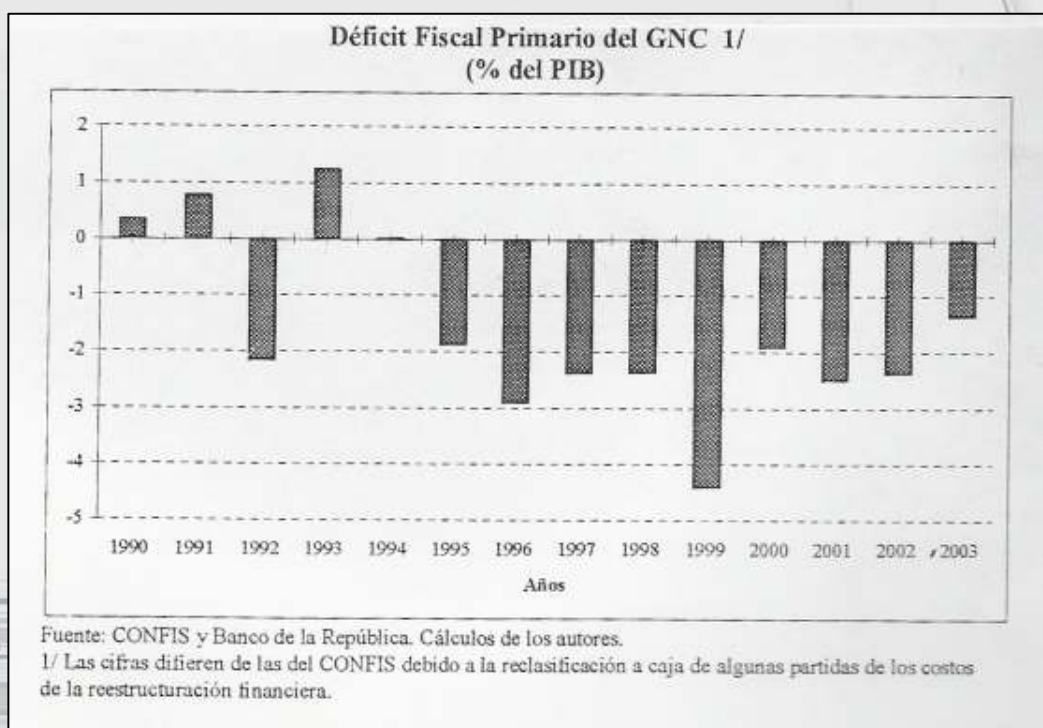
Fuente: CONFIS y Banco de la República. Cálculos de los autores.
 1/ Las cifras difieren de las del CONFIS debido a la reclasificación a caja de algunas partidas de los costos de la reestructuración financiera.
 2/ Incluye los ingresos de Fondos Especiales, otros recursos de capital y los ingresos causados.
 3/ Para los años 2000-2002 incluye también la transferencia a FOGAFIN para el pago de intereses de los Bonos de Capitalización de la Banca Pública.
 4/ Para 2002 no incluyen la última masada (0.5% del PIB), la cual se trasladó para la vigencia 2003.
 5/ Para los años 2000-2002 incluye, además de otras transferencias, la transferencia a FOGAFIN para la amortización de los Bonos de Capitalización de la Banca Pública y para 1999-2001 la transferencia por concepto de un crédito puente a FOGAFIN.
 6/ Incluye el préstamo neto, los pagos causados y la deuda flotante.

¹⁰ RINCÓN, H. "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones". Documento 298, de la serie "Borradores de Economía" Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Bogotá. 2004. P. 6

COMENTARIO FINAL

Desde que se llevan cuentas nacionales, uno de los problemas estructurales de más difícil solución, por parte de los sucesivos gobiernos, ha sido el constante desbalance en las finanzas públicas reflejado en un creciente déficit y un incremento sostenido de los niveles de gasto y deuda pública.

Las causas del desequilibrio fiscal pasan por las dimensiones constitucionales, legales, políticas y económicas. En el plano propiamente económico y como se observa en el cuadro 04, entre 1990 y 2003, los ingresos del nivel central del gobierno aumentarían su participación en el PIB en 6,3% sin que este incremento fuera suficiente para financiar el gasto que en el mismo período aumentaría el 128% mientras que la inversión se reducía en un 0,4% del PIB. Como resultado de este comportamiento que desafía todos los modelos de racionalidad económica y financiera, el déficit fiscal total de GNC, alcanzaría en el año 2003 un 6% del PIB que equivaldría al 1,2% en términos de déficit primario.

Grafica. 5 ¹¹

Ante este panorama, surge la pregunta sobre ¿cuánto ha impactado el proceso de descentralización en la situación fiscal del país? Si bien, hasta finales de los años 90 se dio una embriaguez en el gasto público territorial generado por el aumento de las transferencias que pasarían del 3,8 del PIB en 1990 al 10,5% en el 2003, (ver cuadro 4) no menos cierto es, que entre 1990 y 2003, los gastos corrientes y los de funcionamiento del nivel central, pasarían del 7,6% al 19,5% y del 6,5% al 14,8% respectivamente. Esto quiere decir, que en

¹¹ Idem P. 7

la composición del creciente déficit fiscal hay una mayor participación del nivel gubernamental central, mientras contrariamente, desde la vigencia de las leyes 617 del 2000 y 715 de 2001, los sectores descentralizados del orden territorial y funcional habrían mejorado sus resultados financieros, disminuyendo déficit o generando superávit, que trasladados a la tesorería general de la Nación habrían de servir para cubrir su desfase fiscal; por ejemplo, en la vigencia de 2003, de \$5.4 billones de superávit generados por empresas y establecimientos públicos, el 40% equivalentes a \$2.2 billones habrían sido destinados a financiar el faltante del gobierno central a través de compras de TES por parte de ECOPETROL, TELECOM, ISAGEN, ISA, EPM, etc.

De otra parte, con la aplicación de la ley 550 de 1999, las finanzas públicas territoriales habrían sido susceptibles a la reestructuración de pasivos por casi \$2 billones que a finales de 2001 representaban el 1% del PIB y que le habrían permitido a muchos departamentos y municipios la obtención de recursos frescos de capital.

Sin embargo, y a pesar de estos logros, diferentes entidades públicas y privadas como el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República, el Banco de la República, Fedesarrollo y expertos como Hernán Rincón¹², proponen la necesidad de revisar el proceso descentralizador para buscar su profundización y disminuir su impacto en el creciente déficit fiscal.

En el caso de la propuesta de Rincón, los ajustes propuestos a las transferencias territoriales (ley 715 de 2001) estarían orientados a suprimir los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones y sustituirlo por impuestos del orden territorial como un instrumento de mayor responsabilidad fiscal por parte de las autoridades y la ciudadanía de los entes territoriales. Esta propuesta implicaría de una parte, que la nueva ley marco estimule y permita que los gobiernos territoriales tengan mayor autonomía y discreción en la fijación y/o modificación de tarifas y bases gravables; y de otra, que tengan mayor poder en la regulación de las actividades productivas localizadas en sus jurisdicciones. De esta manera, se avanzaría en la concreción de uno de los principios clásicos del federalismo y las autonomías fiscales que consiste en que los gobiernos territoriales autónomos financien los programas de inversión social y productiva sobre los cuáles deben responder políticamente.

En cuanto a las competencias a cargo de los gobiernos nacional y territorial se propone su reasignación de tal manera, que se hagan explícitas las restricciones presupuestales evitando presuntos dualismos funcionales y aunque se mantendría la financiación nacional para los programas básicos de educación y salud, se deberían buscar unos mayores niveles de eficiencia y eficacia en su financiamiento. Como lo anota Rincón¹³ *et. al.*, (2003), este esquema evitaría la práctica de los gobiernos territoriales de ejecutar gastos sin consultar sus disponibilidades propias de recursos y permitiría la posibilidad de establecer un esquema mixto de subsidios a la oferta y la demanda de servicios con el fin de ahorrar recursos y mejorar la asignación del gasto.

La aprobación y ejecución de estas propuestas, necesariamente derivarían de profundas reformas constitucionales y legales con elevados costos políticos para el gobierno y los actores propulsores, pero probablemente profundizarían en el autofinanciamiento territorial y disminuirían la presión de los gobiernos locales y sus patrocinadores, los barones electorales, sobre el erario público nacional.

¹² Idem Págs. 9, 10, 11

¹³ Idem. P. 10

BIBLIOGRAFÍA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1886.** Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá. 1985
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991.** Editorial Temis. Bogotá. 2004
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** *Situación de las finanzas del Estado 2003.* Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP).** *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década.* Tomo IV. Memorias del Seminario Internacional de la descentralización en Colombia. 6 y 7 de mayo Bogotá. 2002.
- Ley 60 de 2003.** Bogotá.
- Ley 715 de 2001.** Bogotá.
- GONZALEZ, F. CALDERÓN, V.** *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX.* Bogotá. 2002.
- RINCÓN, H.** *Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones.* Documento 298, de la serie "Borradores de Economía" Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Bogotá. 2004
- TRUJILLO MUÑOZ, A.** *Descentralización, regionalización y autonomía local.* Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001
- VIDAL PERDOMO, J.** *Derecho Constitucional General.* Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1985
- ZARAMA V. Fernando.** *Reforma tributaria comentada: ley 863 de 2003.* Editorial Legis. Bogotá 2004.