



Indicadores del proceso de descentralización fiscal en Colombia (1984-2005)

*Jorge E. Espitia Zamora**

El pasado 30 de octubre, en el debate realizado en el Congreso de la República sobre el Acto Legislativo 011 --proyecto que pretende modificar el actual sistema de transferencias intergubernamentales-- se presentó una propuesta, en el sentido de trasladar los montos asignados a una fiduciaria, si las Entidades Territoriales (ET) no aumentan las coberturas en los servicios públicos, objeto de dichos recursos. Gracias a esta iniciativa el sistema financiero, a través de las fiduciarias, se embolsaría en 2009 cerca de un billón de pesos (\$1.000.000.000.000) por la administración de estos fondos, el equivalente al costo de atención de aproximadamente 3 millones de personas en el sistema subsidiado de salud o cerca de 700.000 niños, que podrían ingresar al sistema educativo. No deja de ser una paradoja, considerando que la búsqueda apunta a lograr una mayor eficiencia y a profundizar la descentralización fiscal. Elementos estos que a toda costa dentro de la propuesta son inexistentes, que lo único que logran y buscan es profundizar el actual modelo de descentralización que se viene impulsando desde varios años como se verá a continuación.

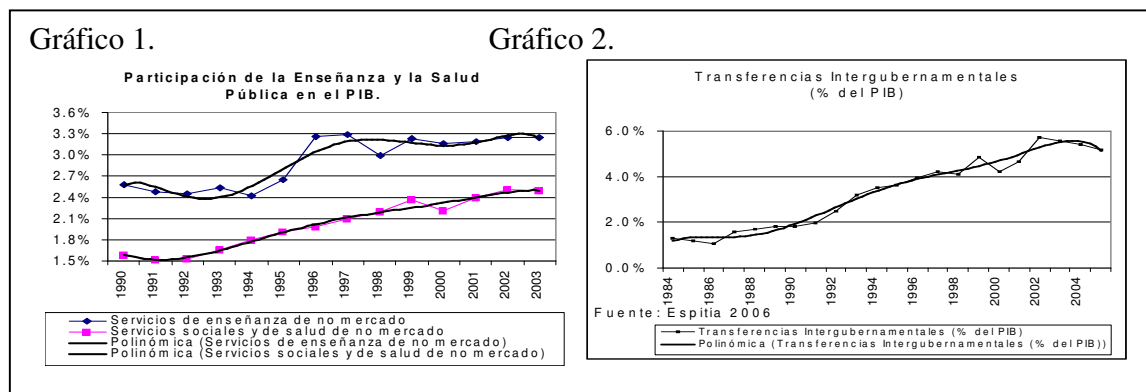
Es sorprendente que mientras la literatura del federalismo fiscal, llama la atención en la necesidad de evaluar un proceso de descentralización fiscal, a partir de la relación entre las funciones asignadas a cada nivel de gobierno y el bienestar alcanzado por los ciudadanos, en Colombia se pretenda reducir los recursos para la provisión de dichos servicios (educación, salud, saneamiento básico y agua potable, entre otros). Estas preocupaciones, en buena medida, fueron las que motivaron el desarrollo de esta nota, cuyo objetivo es presentar elementos teóricos y empíricos, para aproximar una mirada a la realidad del país y ampliar, de esta manera, las aristas de una discusión tan compleja como ésta.

Desde la constitucionalización de las transferencias intergubernamentales en 1968 -Situado Fiscal-, el conjunto de reformas de los ochentas -elección popular de alcaldes y fortalecimiento de los ingresos municipales y departamentales -cesión del IVA, entre otros-, y la Constitución Política de 1991 -elección de gobernadores, Situado Fiscal y Participación en los ICN- Colombia ha

* El autor es candidato a Ph. D. en economía de la Universidad de Barcelona en el área de Hacienda Pública. Cualquier comentario puede ser enviado al correo jeespitia@hotmail.com

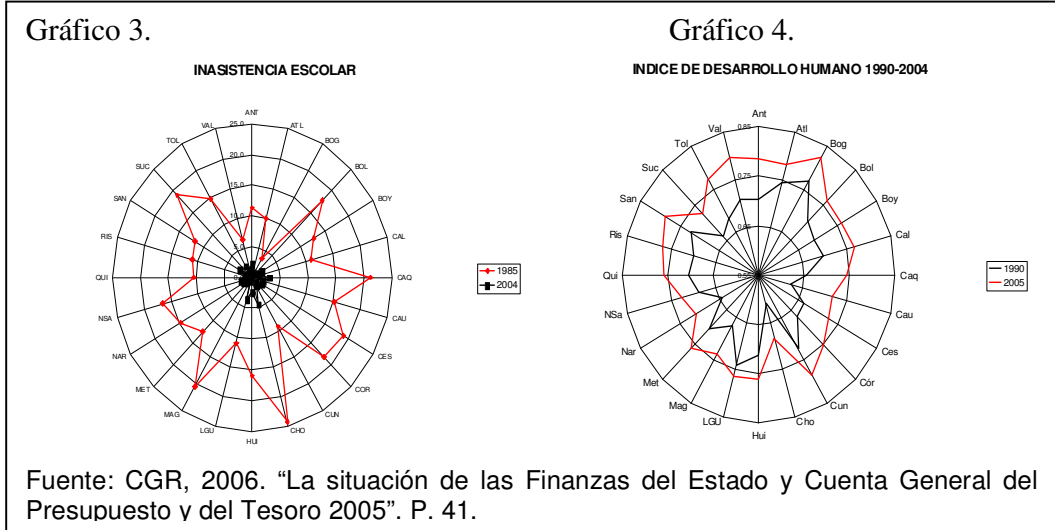
experimentado un dinámico proceso de descentralización administrativa, política y fiscal. Uno de sus principales instrumentos han sido las transferencias condicionadas¹ de la Nación a las unidades subnacionales, mediante la figura de la Participación de las Entidades Territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

Como resultado de su aplicación la descentralización fiscal logró impactar, en forma positiva la provisión de bienes y servicios no comercializables, de acuerdo con las Cuentas Nacionales que publica el DANE, como resultado de una mayor ejecución del gasto público por parte de las unidades subnacionales, principalmente, en educación y salud. Este gasto se registra en el rubro de Servicios de Enseñanza de No Mercado y Servicios Sociales y de Salud de No Mercado. Esta cuenta agregada pesaba en el PIB Nacional cerca de un 4.2% en 1990 y, pasó en 2003, a representar un 5.7% (Gráfico 1). Así pues, la mayor oferta pública en servicios esenciales, como educación y salud, se origina en la evolución y orientación que han tenido las transferencias condicionadas de la Nación hacia las regiones (Gráfico 2).



Esta situación ha permitido reducciones significativas en el indicador de Inasistencia Escolar y un impacto positivos sobre los cambios que presenta el Índice de Desarrollo Humano en los departamentos colombianos durante el periodo en que se han incrementado la participación de los gobiernos subnacionales en los ICN.

¹ En reiteradas ocasiones he llamado la atención sobre el tipo de bien público que representan la educación y la salud, entre otros, y, el hecho que se financien con Ingresos Corrientes de la Nación. En otras palabras, por tratarse la educación y la salud de bienes públicos de carácter nacional, su financiación se debe realizar con ingresos fiscales de la Nación. Este elemento va a ser de suma importancia a la hora de evaluar los indicadores de descentralización fiscal (Espitia, 2004. *Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia*; Espitia, 2006. *Las transferencias intergubernamentales y el crecimiento económico departamental*).



El concepto de descentralización fiscal

La descentralización se define como un proceso de asignación de competencias y recursos desde la administración central del Estado, hacia las administraciones subnacionales. La descentralización representa una posesión genuina de poder decisorio, y difiere de la delegación administrativa (desconcentración)². Para la economía, la descentralización fiscal se refiere a la forma de organizar la administración pública entre los gobiernos central y subnacionales, otorgándoles poder en la parte tributaria y en la asignación del gasto. El análisis de la descentralización está ligado con el del federalismo fiscal, el “método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales están, dentro de su esfera, coordinados e independientes”³. Se dividen los poderes para que cada nivel de gobierno los ejerza en beneficio de los ciudadanos bajo su tutela. La descentralización es un medio para conseguir un fin, y su éxito debe juzgarse en la medida en que conduzca a mayores niveles de desarrollo y bienestar local, y por la mejor oferta de servicios prestados en cada nivel de gobierno a los conciudadanos, dentro de las responsabilidades asignadas.

En estas líneas se examina la descentralización fiscal en Colombia, entendida ésta como la asignación de funciones económicas (recaudos de impuestos, prestación de servicios, y cobro por prestación de servicios) a los distintos niveles

² Paul Meyer citado por Wallace Oates, [1972], 1977. “Federalismo Fiscal”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. P. 17.
³ Keneth Wheare citado por Oates, W., op. cit, p. 16.

de gobierno. Wallace Oates define un sistema federal como “un sector público con niveles centralizados y descentralizados de gobierno en los cuales cada nivel decide los servicios a prestar, primordialmente con base en lo que los ciudadanos bajo su jurisdicción demandan”⁴.

De esta manera, se entiende que un país está descentralizando, cuando sus administraciones subnacionales gozan de un cúmulo de competencias cada vez mayor, que requieren a su vez, de la disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros para llevarlas a cabo. Por tal razón, el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales es un aspecto fundamental, dadas las implicaciones que ellas tienen en términos de eficiencia y equidad en la actuación del sector público, en cuanto a la asignación de recursos, distribución de competencias para la puesta en marcha de políticas públicas.

En otros términos, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia fiscal. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (impuestos y gasto) se desplazan del nivel central al subnacional; y constituye, en la mayoría de los casos y, por lo general, un proceso dirigido desde el nivel nacional. De esta forma, la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración administrativa. La desconcentración administrativa, se corresponde con la redistribución de decisiones de autoridad, financieras y responsabilidades de manejo entre los diferentes niveles de gobierno. (Rondinelli, Dennis. "What Is Decentralization? In Decentralization Briefing Notes. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, Topic 1. Banco Mundial).

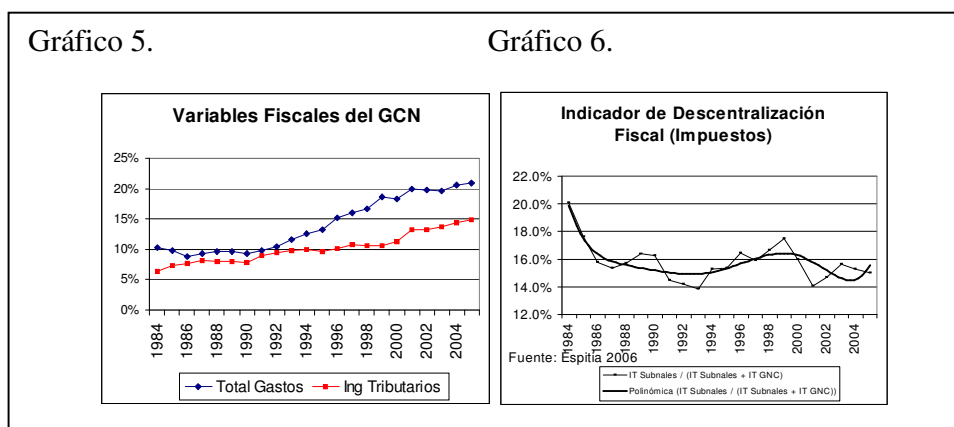
La medición de la descentralización fiscal

De lo anterior se puede deducir que el tema de la descentralización fiscal es bien complejo. Ello no impide que los especialistas traten de aproximarse a su medición, discutiendo y manteniendo siempre presente las limitaciones de cada uno de los indicadores. En este aparte, se construye un conjunto de indicadores que buscan medir el grado de la descentralización fiscal en nuestro medio, discutiendo muy particularmente, el tema de las transferencias intergubernamentales y su introducción dentro de ellos, pues la literatura insiste en evitar la doble contabilidad, y define el tratamiento que se les debe dar cuando se trata de transferencias condicionadas e incondicionadas.

En lo correspondiente al manejo de la política tributaria, hay que señalar que la creación o abolición de impuestos, cambio en bases y tarifas fiscales, es una de las funciones que desarrolla el nivel nacional central a través del Congreso de la República. Las entidades subnacionales pueden moverse dentro de un rango de

⁴ Oates, op. Cit., 1972, p. 17.

tarifas determinadas por Ley. En otras palabras, desde el punto de vista tributario la descentralización fiscal es mínima. Si a esto se añade, el hecho que la Nación presente una situación fiscal deficitaria de carácter estructural (Gráfico 5), entonces el resultado es que la Nación sea la principal fuente generadora de recursos fiscales; y que el primer indicador de descentralización fiscal que aquí se presenta, construido a partir de la relación entre ingresos tributarios subnacionales e ingresos tributarios totales (nacionales y subnacionales) presente una tendencia decreciente, que permite señalar que la descentralización fiscal, por la vía de los tributos, ha venido cayendo y no profundizándose como se suele señalar; pues en 2005 tan sólo el 15% de los impuestos se generan en las unidades locales de gobierno, cuando en 1984 éstos generaban el 20% (Gráfico 6).

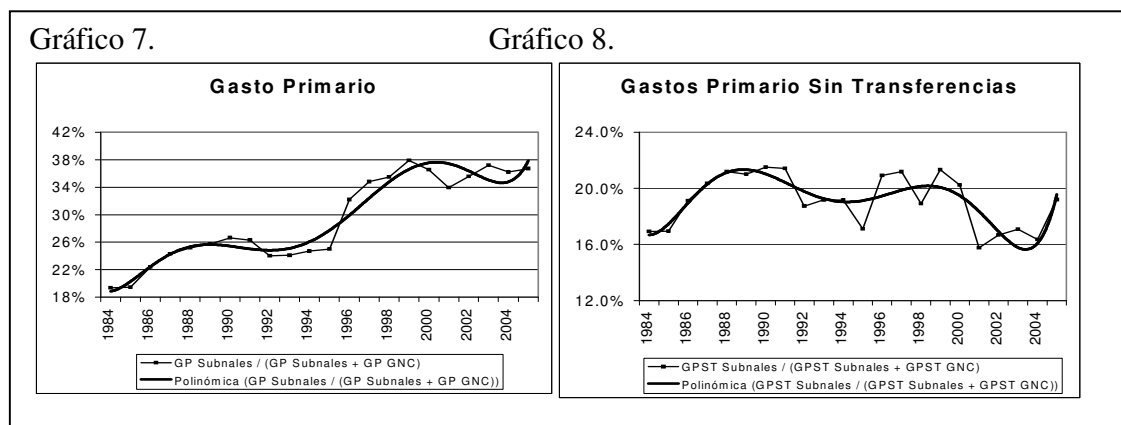


Ahora bien, por el lado del gasto aquí se muestra un conjunto de indicadores, tratando de manera muy especial el tema de las transferencias, allí donde éstas hacen parte de la fuente que lo genera, para evitar su doble contabilidad, entre otras. El tratamiento que se hace, parte de la discusión que Oates (1971) presenta en su libro “Federalismo Fiscal”. Allí se señala que si las transferencias son de libre destinación, éstas se consideran como un gasto de las unidades subnacionales; mientras que si son condicionadas, el gasto se debe asignar a la unidad que define la orientación del gasto, en nuestro caso: la Nación.

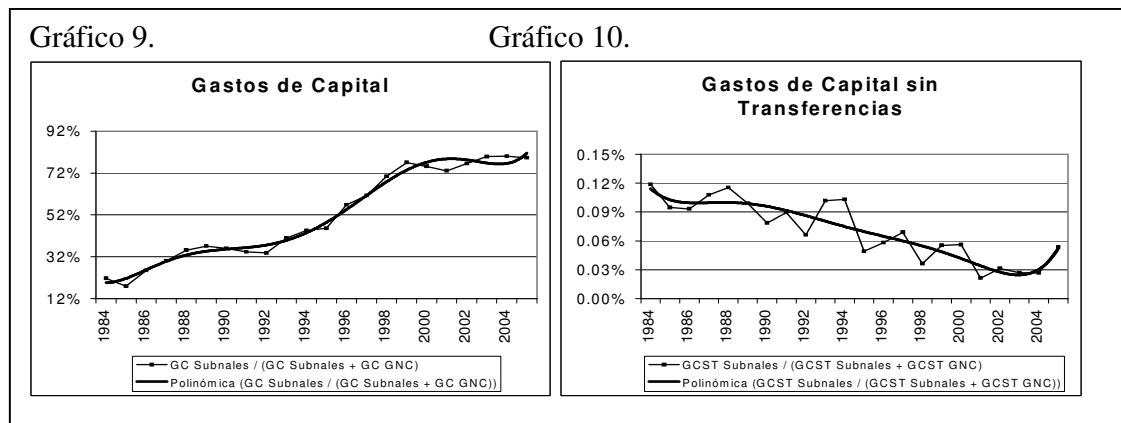
Este hecho se tiene presente a la hora de construir el indicador de descentralización fiscal, a partir del denominado gasto primario, que agrupa a los rubros presupuestales de Gastos de Personal, Gastos Generales, Transferencias e inversión. Si esta situación no se matiza, la conclusión que se extrae del proceso de descentralización fiscal es completamente diferente (Gráfico 7).

Veamos: Si se evalúa el indicador del lado izquierdo, la conclusión es que el proceso de descentralización fiscal por el lado del gasto se ha profundizado, tal y como lo señalan la mayoría de los analistas, pues el gasto primario subnacional

dentro del total de gasto primario pasó de un 19.4% en 1984 a un 36.5% en 2005. Ahora bien, dado que la mayoría de las transferencias asignadas a las unidades subnacionales tienen una destinación específica para educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros --en porcentajes asignados por ley (Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001)-- entonces, a la hora de construir los indicadores de descentralización fiscal por el lado del gasto, hay necesidad de tener presente la recomendación dada por Oates: contabilizarlas al agente que define su destinación; y, esto da como resultado el indicador que aparece en el lado derecho de la gráfica, la cual muestra una situación bien distinta a la anterior (Gráfico 8). Este gráfico muestra que entre 1984 y principios de los noventa, se profundizó el proceso de descentralización en la medida en que las transferencias eran, en buena medida, de libre destinación, situación que se revirtió con la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001. Así pues el indicador muestra que el proceso de descentralización fiscal se encuentra hoy en día en los niveles de mediados de los ochenta. Este hecho corrobora la situación planteada por muchos de los analistas, de considerar el proceso de descentralización fiscal colombiano como un híbrido entre el modelo del “principal-agente” y de “elección pública”.

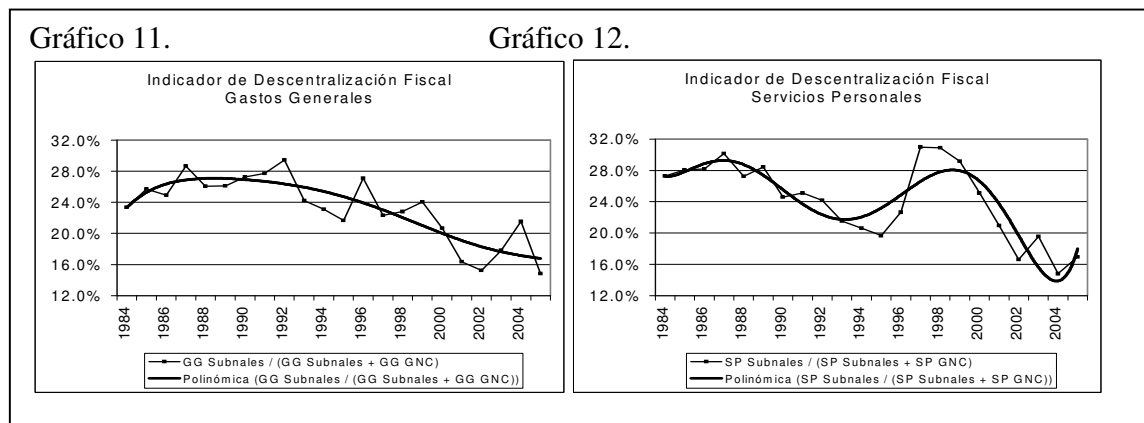


Esta misma situación resulta cuando se construye el indicador de descentralización fiscal por la vía de la inversión. Para la construcción de este indicador, se clasifica el monto transferido de la Nación a las unidades subnacionales como inversión y se realiza el mismo tratamiento discutido anteriormente (Gráfico 9 y 10).



La conclusión es que la inversión que realiza el Estado colombiano, básicamente, se concentra en el nivel nacional que es desde donde ésta se orienta. En otras palabras, cuando el indicador de descentralización fiscal se matiza introduciendo la discusión realizada por Oates, permite señalar que el proceso de descentralización no se ha profundizado, en la medida en que las políticas públicas que de allí se desprenden se deciden y orientan en el nivel nacional de gobierno.

Ahora bien, si se construye el indicador de descentralización fiscal a partir de los gastos generales y del Gasto de Personal, se llega a la conclusión de que buena parte de este gasto se realiza en el nivel central nacional y que la tendencia es hacia una mayor concentración del gasto en este nivel de gobierno (Gráfico 11 y 12). Por ejemplo, los gastos generales representaban cerca de un 23.0% en 1994 del total de gastos y en 2005 este nivel fue del 14.8%. En el caso de los Gastos de Personal, el indicador recoge muy bien el efecto del proceso de ajuste de la Ley 617 de 2000⁵ y la concentración en el nivel nacional. En 1984 el peso de los gastos de personal del nivel subnacional de gobierno era de 27.3% y en 2005 ese valor fue de 16.9%.



A manera de conclusión hay que decir, que no existe suficiente evidencia acerca de la profundización del proceso de descentralización fiscal, pues los diferentes indicadores, que aquí se presentan, señalan todo lo contrario, y más bien, un conjunto de ellos recogen la idea, de manera indirecta, que las inversiones que

⁵ "El proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República hace parte del conjunto de políticas en marcha para equilibrar la economía nacional. Esta segunda ola de reformas tiene carácter estructural, hace frente a los principales problemas financieros del Estado y sin su aprobación no será posible garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo, por consiguiente, no constituye una iniciativa aislada para modificar disposiciones en materia de organización y gastos en las entidades territoriales, sino que, conjuntamente con otros proyectos de carácter estructural ..., constituyen las reformas necesarias para hacer viables las entidades territoriales y garantizar a los colombianos la prestación de los servicios a su cargo" Exposición de Motivos de la Ley. De ahí que se considere la ley como un paso necesario para el saneamiento de las finanzas subnacionales pero no de las finanzas del GNC.

se financian con Ingresos Corrientes de la Nación corresponde básicamente a los bienes públicos de carácter nacional que definió el Constituyente de 1991: educación y salud.

Los resultados que arrojan los indicadores de descentralización fiscal se matizan aún más, gracias al tratamiento que se hace de las transferencias intergubernamentales, tal y como lo sugieren los estudios del tema del federalismo fiscal, entre ellos Oates.

En este orden de ideas, hay necesidad de que se aproveche la discusión del Acto Legislativo 011 de 2006, para que se evalúe a profundidad el proceso de descentralización fiscal que se ha venido implementando en Colombia, el rol de las transferencias intergubernamentales, la necesidad de fortalecer los fiscos subnacionales y brindar una mayor independencia fiscal a aquellas regiones con bases fiscales fuertes. De lo contrario, el actual modelo de descentralización fiscal seguirá ahondando la desconcentración administrativa que se define desde el nivel central nacional que tiene como sede legislativa y administrativa a Bogotá D. C., desaprovechando el potencial que tienen las regiones para profundizar la democracia y participar, coordinadamente con la Nación, en la definición y orientación de las políticas públicas que requieren sus conciudadanos.

De igual manera, en la discusión del Acto Legislativo es preciso introducir el debate entre las dos perspectivas de desarrollo de la descentralización fiscal. La primera, corresponde al Federalismo clásico, que se caracteriza por el reparto estricto de competencias económicas, donde prima, en definitiva, la autonomía de los gobiernos subnacionales. La segunda, responde a la superación de los postulados de la era liberal y al nuevo rol del Estado en el marco económico de la Teoría del Bienestar, caracterizándose por el auge de la idea de cooperación de los gobiernos central y subnacional en el contenido y ejecución de las políticas públicas.

Noviembre de 2006.