

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 HASTA 2006

1. MARCO LEGAL

En 1991 se promulga la nueva Constitución Nacional -CN-, en la cual se consagra que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”; se hace especial énfasis en el concepto de descentralización, por el cual se brinda la oportunidad y derecho a los entes territoriales de consolidar su autonomía administrativa y financiera.

El artículo 209 de la Constitución Nacional –CN- indica que la función administrativa se desarrollará: “*mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”. Lo anterior significa que el Constituyente previó diferentes grados de relaciones entre el nivel central y el nivel territorial.

En este sentido, los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional -CN definen la naturaleza y composición de las transferencias a los Entes Territoriales. El artículo 356 expresa que se dará “prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura”, y en el artículo 357 se especifica la fórmula de asignación de las transferencias en función de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN-.

La Ley 60 de 1993 reglamenta el mandato constitucional a partir de la definición explícita de competencias de la Nación y los territorios en cuanto a la atención de las necesidades prioritarias de la población (educación, salud, saneamiento básico). Igualmente establece la forma de distribución de las transferencias según los criterios de población, necesidades insatisfechas y eficiencia administrativa y fiscal.

Por su parte, la Ley 358 de 1997 está orientada a regular el endeudamiento territorial en función de la capacidad real de pago de este tipo de entidades. Dado que las disposiciones contempladas no bastaron para proveer condiciones efectivas de saneamiento, seguidamente la Ley 617 de 2000 estableció reglas fiscales para limitar los gastos de funcionamiento y reestructurar las deudas acumuladas por los gobiernos territoriales. Estas medidas apuntaron a complementar los acuerdos de reestructuración estipulados en la Ley 550 de 1999, de manera análoga a los procesos aplicables para evitar el cierre de empresas en el sector privado.

La Ley 715 de 2001, que deroga la Ley 60 de 1993, establece la base de cálculo del Sistema General de Participaciones, en ningún caso su monto será inferior a 10,96 billones de pesos de 2001, y su crecimiento equivalente al promedio de la variación porcentual en los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la vigencia en ejecución. La distribución sectorial de los recursos se establece de tal manera que para el sector educativo corresponderá el 58.5% de las transferencias, para el sector salud el 24.5%, y para Propósito General el 17.0% distribuida según los criterios de pobreza relativa, población urbana y rural y eficiencia fiscal y administrativa.

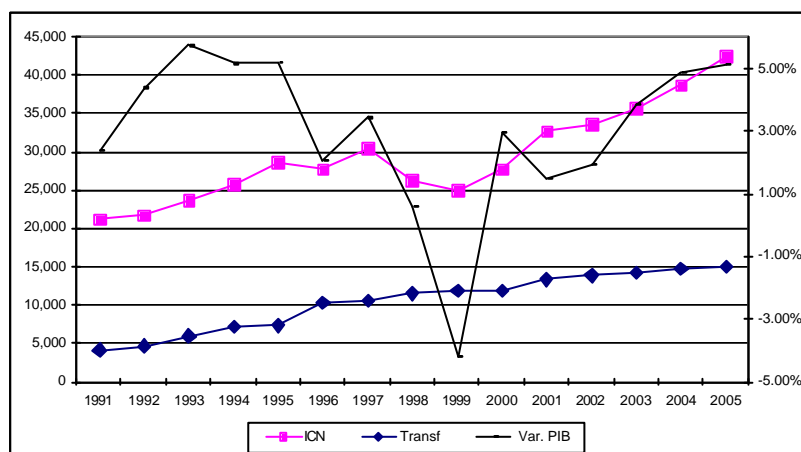
Posteriormente, con el Acto Legislativo 01 de 2001 la fórmula de asignación se modifica, desligando las Transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación y asignándoles un crecimiento del IPC más unos puntos porcentuales, supeditados a la evolución del PIB.

2. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS A LOS ENTES TERRITORIALES

Entre 1991 y 2006 se distinguen cuatro etapas en el comportamiento de la economía colombiana a la luz del crecimiento del Producto Interno Bruto -PIB-. Entre 1991 y 1995 el crecimiento promedio fue de 4.5%. A partir de 1996 se empieza a observar una desaceleración de la economía hasta profundizarse en 1999 con un valor de -4.2%. Se recupera a partir de 2000 y hasta 2003, con una tasa media de 2.5%, y en 2004 y 2005 el crecimiento ha rondado el 5%, como se observa en la Gráfica 1.

Para el período comprendido entre los años 1991 y 2006 se observa una evolución de los Ingresos Corrientes de la Nación en tres etapas: entre 1991 y 1997 tuvieron un crecimiento promedio anual del 6.3% en términos reales; para los años 1997 a 1999 cayeron a una tasa anual del 9.3%; y a partir del año 1999 empezó una senda ascendente, que hasta 2005 alcanza idéntico valor de 9.3% en promedio anual.

GRÁFICA 1
Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), Transferencias
a las Entidades Territoriales y Variación del PIB
(Cifras en millardos de \$ y %)



Fuente: CGR / CDEFP y DES Sector Social; DANE.. Cálculos DES Gestión Pública.

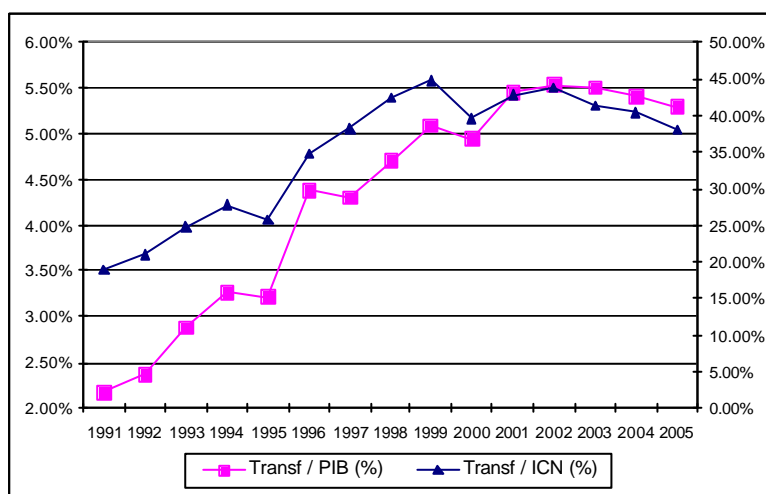
Se observa una correlación entre el nivel de ICN y la variación del PIB para las tres fases del análisis (ver Gráfica 1). En ambas series se percibe un primer tramo (1991 a 1997) de altas fluctuaciones, un segundo tramo de recesión (1998 y 1999) y un tercer segmento de recuperación a partir del año 2000 y hasta la actualidad. No obstante, por la magnitud relativa

de las oscilaciones, el coeficiente de correlación evaluado para todo el período 1991 a 2005 es relativamente modesto, de sólo 23.46%¹.

Muy distinto fue el comportamiento de las Transferencias a las Entidades Territoriales, las cuales revelaron una gran uniformidad, e incluso mayor rigidez de la que cabría esperarse por la fórmula constitucional. Su crecimiento promedio anual fue de 9.5% entre 1991 y 2005 (ver Gráfica 1).

La Gráfica 2 presenta el comportamiento de las Transferencias del Sistema General de Participaciones como porcentaje (%) del PIB y de los Ingresos Corrientes de la Nación. Se pueden diferenciar dos subperíodos en la serie. El primero de ellos abarca desde 1991 hasta 1999, y en él se observa una evolución creciente de la participación de las transferencias tanto en el PIB, desde una tasa del 2% hasta más del 5%, y respecto a los ICN con tasas de participación desde un 20% hasta cerca del 45%. En el segundo subperíodo, desde 2000 hasta 2005, la evolución de la participación de las transferencias fue decreciente para ambas series en 2000, para luego, a partir del 2001, iniciar una trayectoria de ajuste, iniciada con un pequeño crecimiento en 2002 y seguida por un declive en los años siguientes, siendo más marcado el descenso de la participación respecto a los Ingresos Corrientes de la Nación.

GRÁFICA 2
Transferencias del SGP como porcentaje del PIB
y de los Ingresos Corrientes de la Nación



Fuente: ibídem. Cálculos DES Gestión Pública.

La tendencia alcista de la participación de las transferencias fue interrumpida por la crisis de finales de los noventa y modificada sustancialmente a partir de entonces, principalmente a causa del Acto Legislativo 01 de 2001, el cual modifica la fórmula de cálculo de los recursos a transferir a los entes territoriales, desligándolos del comportamiento de los ICN y atándolos solamente a un monto inicial promedio con crecimientos anuales del IPC más unos puntos

¹ Fue calculada la correlación o momento r de Pearson, denotada por $R_{xy} = Cov(x, y) / S_x * S_y$, donde $Cov(x, y)$ es la covarianza y S_x, S_y son las desviaciones estándar muestrales. Si este valor es cercano a 1 las series están linealmente correlacionadas, mientras que valores cercanos a cero, indican lo contrario.

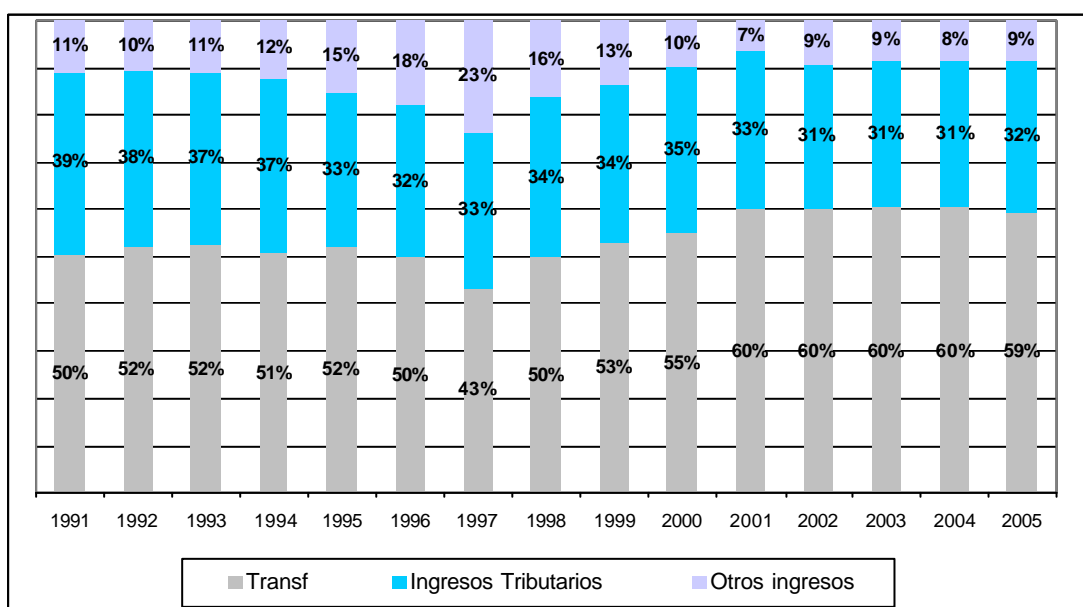
porcentuales hasta el año 2008, a partir del cual deberían volver a estar ligados a los ICN, sin considerar la actual propuesta de reforma en curso.

En el período de estudio, las Transferencias pasan de representar en 1991 el 2.3% del PIB, hasta llegar al 5.4% en 2005, mientras que como participación de los ICN pasan del 20.8% al 36.4% en el mismo período (ver Gráfica 2).

3. DESEMPEÑO FISCAL DE LOS ENTES TERRITORIALES

La Gráfica 3 presenta la composición de los ingresos de las Entidades Territoriales, en la que se pueden apreciar dos etapas: la primera abarca desde 1991 hasta 2000, en donde las transferencias tienen una participación entre un 50% y el 55% de los ingresos totales de estas entidades subnacionales, con un declive importante en 1997, cuando precisamente alcanza su tope la participación de otros ingresos, específicamente de capital; la segunda etapa abarca el período desde 2001 hasta 2005, y en ella las transferencias se estabilizan en cerca del 60% de los ingresos totales. Respecto a los ingresos tributarios, su participación siempre ha oscilado entre el 30% y el 40% aproximadamente, con una ligera tendencia a declinar de año en año, a la par que se elevaba el rubro de otros ingresos (hasta 1997) o el de transferencias (1998 y 1999); para el segundo período, la tasa de participación sobre los ingresos totales se estabiliza en cerca del 30%.

GRÁFICA 3
Composición de los ingresos de las Entidades Territoriales



Fuentes: CGR, Banco de la República, DNP y MinHacienda. Cálculos DES Gestión Pública.

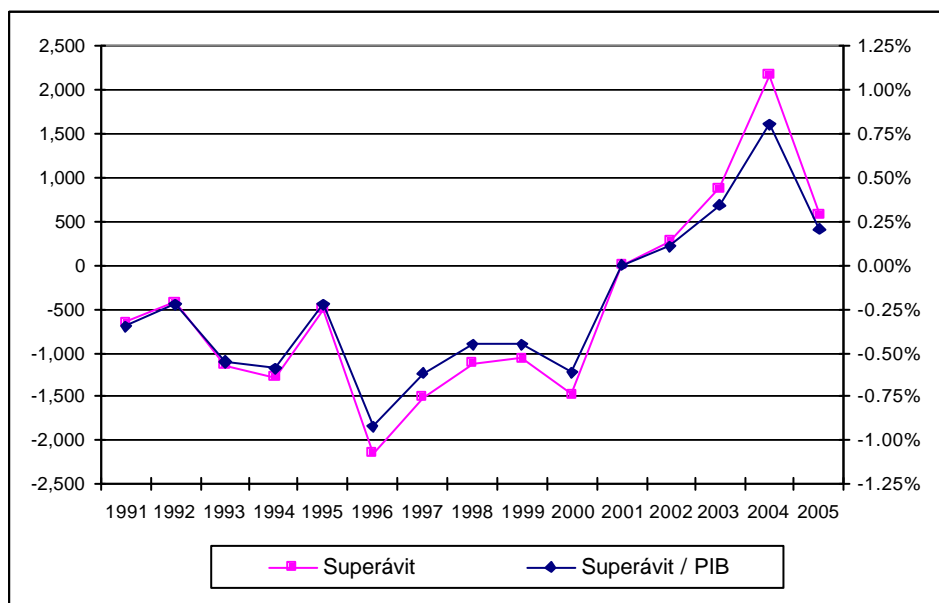
De este modo, la configuración actual de los ingresos de las entidades territoriales muestra un entorno estable, con mayor protagonismo de las Transferencias y una menor incidencia de los ingresos tributarios respecto del panorama en 1991.

El esfuerzo tributario de los entes territoriales no presenta grandes avances. Por el contrario, se observa una caída en la participación porcentual de los ingresos tributarios en el total de los ingresos de estas entidades subnacionales, pasando de un 39% en 1991 a un 32% en 2005, lo que podría considerarse como un fenómeno de pereza fiscal ocasionado por la mayor dependencia de estas entidades de los recursos provenientes de las transferencias, las cuales aumentaron su participación, de un 50% al inicio del período de estudio, hasta llegar a un 59% al final, como se aprecia en la Gráfica 3.

La Gráfica 4 muestra el balance fiscal de las Entidades Territoriales. La serie se puede dividir en dos secciones: la primera, entre 1991 y 2000, revela un déficit en el balance fiscal, con tasas negativas entre 0.25% y más de 1% del PIB; y la segunda, desde 2001 hasta 2004, cuando se alcanza un superávit de más de 0.75% del PIB. Es importante notar el efecto de la Ley 617 de 2000 sobre el saneamiento fiscal de los Entes Territoriales, dado que hubo un cambio importante de tendencia al pasar de un déficit de 0.75% del PIB en el año 2000 a un equilibrio fiscal en el año 2001.

La tendencia deficitaria de los primeros años de la serie refleja el desbordamiento de la deuda territorial en respuesta a la laxitud del sistema financiero como acreedor y del propio gobierno nacional en su labor de monitoreo de las finanzas públicas. La tendencia de superávit a partir de 2001 se explica porque los fujos de gastos fueron diferidos sobre horizontes extendidos de tiempo, gracias a los apoyos suministrados por la Nación y a la promulgación de la normatividad sobre saneamiento fiscal y financiero.

GRÁFICA 4
Balance fiscal de las Entidades Territoriales
(\$ miles de millones y porcentaje del PIB)



Fuente: CGR / CDEFP. Cálculos DES Gestión Pública.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

En efecto, el balance fiscal de las entidades territoriales resulta ciertamente equidistante de las tendencias en el año 2005, porque se observa con preocupación una reversión de la tendencia positiva del balance fiscal, luego de concluir el período de transición fiscal por la vía de la recomposición de los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, en respuesta al mandato de la Ley 617 de 2000.

4. CONTROL FISCAL AL SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO DE LOS ENTES TERRITORIALES

La Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras es la encargada de realizar el control fiscal micro en relación con el cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero que suscriban los entes territoriales.

En este orden de ideas, esta Contraloría Delegada ha venido realizando auditorías a las entidades que han incurrido en dificultades para lograr las metas de ajuste fiscal. En un análisis global del impacto de la normatividad vigente, se observa una incidencia positiva de la Ley 617 de 2000 sobre el desempeño económico de los gobiernos centrales de departamentos, municipios capitales y municipios no capitales, representada en la disminución de los gastos de funcionamiento -GF- como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación -ICLD²-, entre los años 2001 a 2003. En promedio, los departamentos redujeron el indicador GF/ICLD de 70.5% a 61.4%; en los municipios capitales la reducción fue de 75.0% a 62.1%; y en los municipios no capitales el indicador pasó de 75.7% a 66.8% (ver Tabla 1 y Gráfica 4).

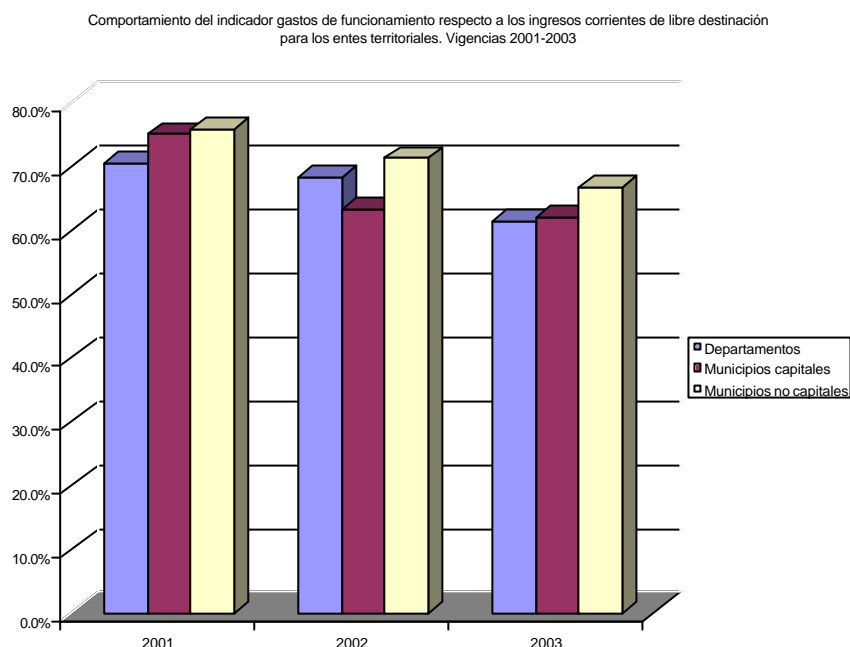
TABLA 1.
Indicador GF/ICLD para las vigencias 2001 a 2003

	2001	2002	2003
Departamentos	70.5%	68.2%	61.4%
Municipios capitales	75.0%	63.3%	62.1%
Municipios no capitales	75.7%	71.3%	66.8%

Fuente: CGR / CDEFP

² Correspondientes a los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, descontadas las transferencias y otras partidas como los recursos del balance, los de cofinanciación, regalías y compensaciones, rentas de destinación específica y otros definidos en el artículo 3 de la Ley 617 de 2000.

GRÁFICA 4.
Evolución del indicador Gasto de Funcionamiento / Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Vigencias 2001 a 2003



Fuente: Ibídem.

En consecuencia, la situación deficitaria de los entes territoriales no estuvo acompañada de acciones efectivas de control fiscal por parte de las contralorías departamentales y municipales. Ello propició que la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras asumiera, por mandato legal consignado en el artículo 81 de la Ley 617 de 2000, el ejercicio del control fiscal micro sobre el desarrollo de los programas de saneamiento fiscal y financiero.

Paralelamente con la labor de vigilancia fiscal, la Contraloría Delegada viene efectuando un análisis cuantitativo y cualitativo de seguimiento a los municipios y departamentos que han suscrito estos tipos de acuerdos.

Para efectos de la evaluación realizada por esta Contraloría Delegada a diferentes vigencias (2002-2004) sobre los programas de saneamiento fiscal y financiero, se realizaron auditorías de seguimiento a los departamentos de Bolívar, Magdalena, Sucre, Santander, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, y a los municipios de Tolú, Toluviéjo, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Espinal, Guamo, Cajamarca, Tumaco, Popayán y Santiago de Cali. En términos generales, el desempeño de los indicadores de la Ley 617 de 2000 respecto a los rangos señalados en la normatividad se encuentran en notable mejoría dentro del límite previsto para la categoría de los entes territoriales.

En un principio se detectó que la calidad y disponibilidad de información contable y financiera de los entes territoriales no era el adecuado, pero en cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia, las cifras presentadas y auditadas en el escenario financiero han venido siendo objeto de depuración contable, y su calidad ha mejorado.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Dentro de la misma evaluación de cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero, se realizó un control excepcional al Distrito de Barranquilla para la vigencia 2005 sobre un contrato de consultoría y apoyo a la gestión tributaria del Distrito. Por acción de la Contraloría General de la República se lograron ajustar los términos del contrato en los aspectos legales, económicos y financieros, lo cual generó un beneficio potencial de \$51.000 millones para el tiempo que resta del contrato (14 años). Esto permitió consolidar la tendencia creciente del escenario financiero y creó un ambiente favorable para el cumplimiento de las obligaciones con los acreedores, lo cual ha repercutido en avales por parte del nivel central para la ejecución de obras de infraestructura e inversión en general para el ente territorial.

CONCLUSIONES

En el período de estudio 1991-2006, las Transferencias pasan de representar en 1991 el 2.3% del PIB, hasta llegar al 5.4% en 2005, mientras que como participación de los ICN pasan del 20.8% al 36.4% en el mismo período. Se evidencia que antes de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 617 de 2000, la participación de las transferencias fue ascendente. Con la expedición de dichas normas el comportamiento se moderó, estabilizando los niveles de participación de las Transferencias respecto tanto de los ICN como del PIB.

El esfuerzo tributario de los entes territoriales no presenta avances en términos de los ingresos totales de los territorios. Por el contrario, se observa una caída en la participación porcentual, de 39% en 1991 al 32% en 2005, lo cual configura un fenómeno de pereza fiscal ocasionado por la mayor dependencia de estas entidades a los recursos provenientes de las Transferencias.

El saneamiento fiscal de los entes territoriales mejoró, como lo evidencia el hecho de pasar, de un déficit en el balance fiscal, a un superávit a partir del 2001, llegando a niveles del 0.75% del PIB, aunque con una tendencia descendente en el 2005. Así mismo, para los tres grupos de entidades consideradas (departamentos, municipios capitales y municipios no capitales) el indicador de eficiencia fiscal gasto de funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación se redujo notablemente entre 2001 y 2003. Esto permite concluir que las normas mencionadas han tenido un impacto positivo en el comportamiento fiscal de las entidades, que podría constituirse en evidencia del fortalecimiento financiero y fiscal de las entidades subnacionales.

El proceso de descentralización en Colombia se encuentra en una etapa de definición sobre el modelo a seguir. En el aspecto administrativo y político, se ha avanzado en dirección de un modelo de “elección pública”, pero las restricciones de orden práctico al mismo se evidencian en el escaso peso relativo de los ingresos sobre los cuales se plasma el interés regional, es decir los recursos propios.

Por oposición, en materia fiscal prima el modelo de “principal - agente”, caracterizado por las transferencias condicionadas, por el grado de control del legislativo sobre la tributación, que no le permite un mayor margen de maniobra a los entes territoriales, y por la definición de metas fiscales y el seguimiento de los programas de ajuste fiscal y financiero ejercido por el Ministerio de Hacienda – Dirección de Apoyo Fiscal.