

I
ARTÍCULOS

ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

En la década del 90, Colombia introdujo una serie de reformas fiscales dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos. Sin embargo, a partir de 1995 se evidencia un deterioro en las finanzas del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales. Uno de los interrogantes que surge de este hecho es si el nuevo esquema institucional genera incentivos perversos que expliquen la situación fiscal del sector público.

*Por: Ana María Iregui
Jorge Ramos, Luz Amparo Saavedra**

A principios de la década del 90 Colombia introdujo una serie de reformas fiscales que al parecer estuvieron dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos¹. En esencia, las reformas redefinieron las responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno y modificaron el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos municipales y departamentales.

Bajo el nuevo esquema, y especialmente a partir de 1995, se empieza a evidenciar un

deterioro en las finanzas del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales: mientras el déficit de los gobiernos territoriales pasó del 0,3% del PIB en 1990 al 0,6% del PIB en 1999, el del gobierno central pasó del 1,0% de PIB al 6,8% del PIB en el mismo período (Cuadro 1). Uno de los interrogantes que surge de este hecho es si el nuevo esquema institucional genera incentivos perversos que expliquen la situación fiscal del sector público.

Diversos analistas han evaluado el deterioro reciente de las finanzas públicas al igual

* Las opiniones de este trabajo son nuestra responsabilidad y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Agradecemos la colaboración de Oswaldo Bonilla y Héctor Ruiz de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; Claudia Silva y Norman Julio Muñoz del Departamento Nacional de Planeación; Jorge Humberto Calderón del Banco de la República, y Hernando Barreto de la Contraloría General de la República, quienes nos suministraron la información necesaria para el desarrollo de este trabajo. También agradecemos a Julio Solórzano y Camila Pardo por la ayuda que nos prestaron con el procesamiento de la información.

¹ Estas reformas quedaron consignadas en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 60 de 1993.

Cuadro 1
Gobierno nacional central y gobiernos subnacionales
(Déficit o superávit como porcentaje del PIB nacional)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gobierno nacional central	(0,47)	(1,45)	(1,66)	(0,76)	(0,22)	(1,70)	(0,70)
Gobiernos centrales municipales	(0,07)	(0,14)	(0,18)	(0,24)	(0,26)	(0,12)	(0,33)
Gobiernos centrales departamentales	(0,15)	(0,27)	(0,12)	(0,02)	(0,15)	(0,14)	(0,32)
Gobierno central regional 1/	(0,23)	(0,41)	(0,30)	(0,27)	(0,41)	(0,26)	(0,65)
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio anual
Gobierno nacional central	(1,40)	(2,30)	(3,70)	(3,70)	(4,90)	(6,79)	(2,29)
Gobiernos centrales municipales	(0,33)	(0,19)	(0,50)	(0,24)	(0,26)	(0,33)	(0,25)
Gobiernos centrales departamentales	(0,24)	(0,02)	(0,32)	(0,39)	(0,21)	(0,27)	(0,20)
Gobierno central regional 1/	(0,57)	(0,21)	(0,82)	(0,63)	(0,47)	(0,60)	(0,45)

1/ Incluye gobiernos centrales departamentales y gobiernos centrales municipales.

Fuente: Banco de la República, muestra 400 entidades y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

que las limitaciones y alcances del proceso de “descentralización” (Bird y Fiszbein, 1999; Dillinger y Webb, 1999; Fedesarrollo, 1999; Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas, 1997; Sánchez et al., 1997; Vargas y Sarmiento, 1997; Correa y Steiner, 1994). Sin embargo, la literatura se ha quedado corta en el análisis sobre los efectos e incentivos que el proceso de desconcentración del gasto y el nuevo sistema de transferencias han podido generar en la gestión fiscal de los diferentes niveles de gobierno.

Este trabajo analiza el actual marco institucional y normativo, los incentivos fiscales que éste genera, las interrelaciones fiscales que existen entre el gobierno central y los gobiernos territoriales y las consecuencias que éstas tienen sobre el balance fiscal de cada uno de ellos. En particular, se hace énfasis

en las limitaciones que el esquema actual impone sobre el manejo presupuestal a nivel nacional y territorial. Es importante anotar que este trabajo no pretende defender un sistema en particular, sino caracterizar el esquema fiscal vigente.

El trabajo está dividido en cinco secciones adicionales a la introducción. La segunda sección contiene un breve resumen sobre la teoría del federalismo y la descentralización fiscal. La tercera sección describe las reformas introducidas en Colombia en materia de “descentralización” fiscal en los últimos 40 años. La cuarta sección identifica los incentivos y presenta los resultados que el actual esquema fiscal genera en las finanzas del sector público. En la quinta sección se dan algunas pautas para reformar las normas sobre descentralización fiscal, y en la sexta sección se presentan algunos comentarios finales.

I. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Teóricamente se habla de descentralización fiscal en toda sociedad donde el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno. En la literatura académica el tema de la asignación *adecuada* de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de gobierno se conoce como federalismo fiscal (Oates, 1972, 1999)². De acuerdo con la teoría y desde un punto de vista de eficiencia económica, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta, de un lado, el tipo de impuesto, y del otro, el tipo de bien y servicio público que se provee. Así mismo, deben considerarse las externalidades e interrelaciones fiscales que los impuestos y bienes públicos generan.

La teoría tradicional sostiene que los bienes públicos que benefician a ciertos grupos de la población deben ser provistos por los gobiernos locales³. De esta manera se garantiza una relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes⁴. En contraste, los bienes públicos de cobertura nacional, como la justicia y la defensa nacional, al igual que las políticas de estabilización

económica y de redistribución del ingreso corresponden a la lista de funciones del gobierno central⁵. Cuando la provisión de bienes públicos *locales* causa externalidades, el gobierno central puede diseñar programas de transferencias hacia los gobiernos locales para corregirlas.

Adicionalmente, los impuestos deben asignarse entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con la posibilidad de que se genere o no competencia fiscal. Si un diferencial de tarifas causa movimientos de la base tributaria entre las comunidades, el impuesto debe ser entonces de carácter nacional⁶. La teoría sugiere que cuando la base tributaria responde al diferencial de tarifas, los gobiernos locales deben imponer impuestos que reflejen el costo del bien público. Este tipo de impuestos conocidos como "*benefit taxes*" llevan información sobre los diferentes niveles del bien público y sobre los costos asociados a ellos (Oates, 1999).

Aunque se observan sistemas fiscales de una gran variedad, teóricamente se consideran dos casos extremos con relación al grado de descentralización, o dicho de otra forma, al grado de *concentración* de las responsabilidades fiscales (ingresos y gastos) entre los

² En términos económicos, federalismo se refiere al grado en el cual las decisiones fiscales locales están descentralizadas.

³ Este principio se deriva del teorema de descentralización de Oates (1972). Este teorema, sugiere que los bienes públicos deben ser provistos por el nivel de gobierno con influencia sobre el área que recibe los beneficios directos del servicio o bien público.

⁴ Por supuesto, se asume que los bienes públicos locales se pueden proveer siempre que el beneficio social marginal sea al menos igual al costo marginal.

⁵ Véase Musgrave (1959) y Oates (1972). Sin embargo, Gramlich (1987) sugiere que en el mundo moderno, donde la mayoría de las economías son abiertas, los gobiernos locales pueden desempeñar funciones de estabilización.

⁶ La movilidad de la base tributaria no constituye una condición suficiente para trasladar impuestos locales al gobierno nacional.

diferentes niveles de gobierno. De un lado, se puede considerar un sistema fiscal en el cual los gobiernos locales tienen completa autonomía en el gasto y en el ingreso. En estos sistemas los impuestos locales financian los bienes públicos locales y el gobierno central (federal) se encarga de la defensa nacional y la redistribución del ingreso. De otro lado, se tiene un sistema fiscal centralizado en el cual el gobierno nacional es el principal recaudador de impuestos y el proveedor de los bienes y servicios públicos locales y nacionales. En la práctica, se observan modelos fiscales que se encuentran entre estos dos casos extremos. Un aspecto importante que diferencia a los dos sistemas es que en el primero las políticas de descentralización se llevan a cabo a través de la reducción de transferencias del gobierno "federal" a los gobiernos locales. Una ilustración de esta política de descentralización fue la reforma al sistema de bienestar social en los Estados Unidos en 1996, en donde se pasó de un esquema de transferencias sin límite con contrapartida local a uno de transferencias fijas y limitadas. Por el contrario, en el caso de los sistemas centralizados, las políticas de "descentralización" se llevan a cabo con un incremento de las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales.

El sistema fiscal colombiano se encuentra más cerca del modelo centralizado. Los go-

biernos departamentales y municipales no tienen autonomía para establecer impuestos. Si bien el Congreso ha cedido algunos de los impuestos nacionales a los gobiernos regionales, el establecimiento de bases gravables y rangos de tarifas ha correspondido exclusivamente al Congreso⁷. Adicionalmente, la cesión de impuestos ha estado sujeta a que los recursos deben destinarse a rubros de gasto determinados por ley. Un gran porcentaje del gasto local no resulta de decisiones autónomas, porque gran parte de este se financia con recursos provenientes de

transferencias con destinación específica del gobierno nacional central⁸.

transferencias con destinación específica del gobierno nacional central⁸.

II. LAS REFORMAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Durante casi todo el siglo XX Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. Si bien este proceso se inició con la consolidación del Estado-nación, consagrado en la Constitución de 1886, su fortalecimiento ocurrió sólo hasta después de la segunda guerra mundial (Ocampo, 1984)⁹. Durante este pe-

La teoría tradicional sostiene que los bienes públicos que benefician a ciertos grupos de la población deben ser provistos por los gobiernos locales. En contraste, los bienes públicos de cobertura nacional, corresponden a la lista de funciones del gobierno central

⁷ En algunos casos, los gobiernos locales pueden escoger la tarifa dentro de un rango establecido por el Congreso.

⁸ Véase, por ejemplo, la Ley 60 de 1993.

riodo el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos.

La expansión del gasto del gobierno se materializó con la creación de organismos nacionales descentralizados encargados de ejercer sus funciones en los entes territoriales. Si bien el gobierno nacional quiso hacer presencia en todas las esferas de gasto, problemas de calidad y cobertura condujeron al cuestionamiento de su eficacia, especialmente en la provisión de bienes y servicios públicos de carácter local (Castro, 1981). En la década del 70 se debatió la necesidad de implementar reformas de tipo administrativo y fiscal que condujeran a la modernización del Estado colombiano. En respuesta a este debate, se quiso descentralizar los servicios de salud y educación primaria mediante la creación de un sistema de transferencias del gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá. Este sistema, denominado *situado fiscal*, se creó mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968 y posteriormente, se reglamentó a través de la Ley 46 de 1971 (Bird, 1981). De acuerdo con estas normas, el monto de la transferencia correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación. Del total de recursos por transferir, el 30% se distribuía en partes iguales entre las diferentes entidades beneficiarias y el

70% restante en proporción a la población de cada una de ellas. Por otra parte, la Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el Distrito Especial¹⁰. Inicialmente estos recursos eran de libre destinación. Sin embargo, durante la década del 70 se expidieron algunas normas que les dieron destinación específica¹¹.

El sistema de transferencias no resultó en un cambio definitivo del esquema centralista. Por el contrario, a través de la creación de nuevas instituciones, el gobierno concentró de nuevo la administración y los pagos de salud y educación básica. Esto se hizo a través de la creación de los fondos educativos regionales (FER) y de los servicios seccionales de salud (SSS), los cuales eran entidades descentralizadas encargadas de ejecutar el gasto nacional en educación y salud en los departamentos y municipios. Esta recentralización se materializó con la canalización hacia estas entidades de los recursos de las transferencias del *situado fiscal*, los cuales se venían transfiriendo directamente a los departamentos y municipios¹².

El primer intento serio de reasignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno fue el proyecto de acto legislativo presentado por la administración López en

⁹ El proceso de centralización se inició con la Constitución de 1886. En principio los estados guardaron autonomía fiscal y sólo hasta 1920 se empezó a observar una centralización de ingresos y gastos.

¹⁰ Este impuesto se creó a comienzos de 1965.

¹¹ Véanse Ley 22 de 1973 y Ley 43 de 1975.

¹² A pesar de que estas entidades estaban ubicadas en las distintas regiones del país, el gobierno nacional tenía bastante ingerencia injerencia en las decisiones que en ellas se tomaban.

1976. Con este proyecto se pretendía estabilizar las finanzas regionales mediante el fortalecimiento de las rentas propias y la redefinición de competencias de los departamentos y municipios. Aunque el proyecto de reforma constitucional no prosperó, allí se dejaron las bases para reformas posteriores como la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986 (véase Rojas, 1987a).

El gobierno del presidente Turbay reconoció de nuevo el problema del excesivo centralismo y de la falta de autonomía regional. En respuesta a este problema, El Plan de Integración Nacional (PIN), formulado para el período 1979-1982, señaló la descentralización como uno de los objetivos de política económica del gobierno, y como un instrumento para favorecer la autonomía de los entes territoriales (DNP, 1980). Esencialmente, el PIN pretendía reasignar recursos y redefinir competencias entre el nivel central y las regiones, evitando que el financiamiento de los departamentos y de los municipios dependiera exclusivamente de las transferencias nacionales. En ese sentido, se aspiraba a que las regiones aprovecharan en mayor medida su potencial tributario, mediante un mayor esfuerzo fiscal, lo cual redundaría en una menor dependencia de los aportes nacionales.

A principios de los años 80 se presenta el informe final de la misión sobre finanzas intergubernamentales en Colombia (Bird, 1981), en el cual se realizó un diagnóstico detallado sobre la situación de las finanzas públicas, haciendo énfasis en el complicado mecanismo de transferencias entre los dife-

rentes niveles de gobierno y en la eficiencia económica del gasto público. El informe hizo algunas recomendaciones para modificar el sistema de transferencias nacionales y los mecanismos de financiación de los departamentos y municipios. En particular, se sugirió la adopción de medidas que condujeran al autofinanciamiento de los municipios grandes y al mantenimiento del sistema de transferencias municipales para localidades medianas y pequeñas, siempre y cuando se tomara en consideración un criterio adicional de esfuerzo fiscal.

A pesar de la identificación de problemas y de la definición de propuestas específicas, el gobierno del presidente Turbay no adoptó ninguna reforma importante sobre descentralización fiscal¹³. En realidad fue la administración del presidente Betancur la que realizó las primeras reformas importantes en esta materia. La Ley 14 de 1983 fue la primera norma expedida durante ese gobierno, la cual tenía como objeto elevar el nivel de recaudos territoriales mediante la simplificación y racionalización del sistema impositivo de los departamentos y municipios. Esta reforma se adoptó justamente en un momento en el que se evidenciaba un grave deterioro en las finanzas del gobierno nacional central a consecuencia de la significativa expansión del gasto corriente.

La Ley 12 de 1986, también expedida durante este gobierno, estableció el aumento progresivo en la participación municipal sobre el recaudo del impuesto al valor agregado

¹³ Sin embargo, durante esta administración se tomaron algunas medidas administrativas para desconcentrar funciones (véanse decretos 2274 y 2275 de 1978).

(IVA)¹⁴. De acuerdo con la ley, la transferencia sobre el producto anual del impuesto aumentaría del 30,5% en 1986 al 50% a partir de 1993. Estos recursos deberían ser asignados a la atención de gastos de funcionamiento e inversión de las entidades territoriales. Si bien la ley aumentó el volumen de recursos transferidos a los municipios, la autonomía local sobre su manejo era cuestionable (Rojas, 1987b). La ley definió explícitamente las actividades a las cuales deberían destinarse los recursos cedidos por la Nación y en gran medida condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal observado en el recaudo del impuesto predial.

Durante los primeros meses de la administración Barco se presentó el informe de la comisión del gasto público, en el cual se analizaron varios de los problemas de las finanzas estatales en ese momento. En particular, se destacaron el desbalance fiscal del gobierno central, la ineficiencia del gasto público, las limitaciones del estatuto orgánico del presupuesto y la inflexibilidad del gasto debido a la existencia de una serie de rentas de destinación específica. En general, el informe se dedicó al estudio de los problemas de las finanzas nacionales dejando en segundo lugar el tema de la descentralización fiscal, sobre la cual tan sólo se destacó la necesidad de redefinir funciones y de trasladar algunas responsabilidades de gasto a los municipios (Rojas, 1987b).

En resumen, las reformas fiscales de los años 80 tuvieron dos objetivos fundamentales: el

primero hace referencia al deseo del gobierno de descongestionar su presupuesto de algunas de las responsabilidades de gasto territorial en un momento de crisis y deterioro de las finanzas nacionales¹⁵; el segundo, se refiere al deseo del gobierno nacional de ampliar la cobertura y de mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público. La distribución del gasto nacional en las regiones en gran medida reflejaba el poder relativo que estas tenían sobre las decisiones del gasto público nacional. Este hecho produjo reacciones de la población en contra del esquema de asignación del gasto y de la falta de presencia estatal en muchas regiones del país.

Si bien durante la década del 80 no hubo cambios significativos en materia de descentralización fiscal, en el terreno político se dieron avances importantes que condujeron a la elección popular de alcaldes en 1986. Esta reforma le dio más elementos a la ciudadanía para participar en la toma de decisiones de interés municipal. En teoría, se buscaba "reducir la distancia entre el ciudadano y su gobernante con el fin de fortalecer el vínculo de responsabilidad política local e inducir el uso eficiente de los recursos" (Wiesner, 1992, p. 103).

La década del 90 se inició bajo un ambiente de crisis política e institucional que condujo a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y a la expedición de una nueva Constitución Política en 1991. De acuer-

¹⁴ Además de los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, la Escuela Superior de Administración Pública y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tenían derecho a participar de la cesión del impuesto.

¹⁵ En un esquema fiscal muy centralizado el manejo de las crisis fiscales es mucho más complejo debido a las inflexibilidades presupuestales causadas por las múltiples responsabilidades de gasto.

do con los constituyentes, la nueva Carta Política permitiría recuperar la credibilidad en las instituciones, daría mayores mecanismos de participación directa al pueblo en la toma de decisiones y en general, haría más eficiente la administración pública.

En materia de descentralización fiscal la nueva Constitución Política, y posteriormente sus normas reglamentarias, aumentaron el volumen de transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios y redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales¹⁶.

Los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución establecieron el marco general tanto para la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales, como para la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales. En particular, el artículo 356 definió el destino de los recursos del situado fiscal y fijó las pautas para la distribución de estos recursos entre los gobiernos departamentales y los distritos especiales¹⁷. Así mismo, este artículo estableció que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficien-

tes para atenderlas”. Es importante anotar que en este artículo no se fijó el porcentaje de los ingresos corrientes que constituye el situado fiscal.

Por otro lado, el artículo 357 fijó los porcentajes sobre los ingresos corrientes de la Nación que deben transferirse a los municipios y a otras entidades territoriales y estableció algunos criterios para su distribución. Si bien el artículo señala que las “participaciones” municipales se destinan a la inversión social, no definió los programas específicos que se financian con estos recursos¹⁸.

Llama la atención el hecho de que estos artículos difieren en la forma en que determinan el origen y la destinación de los recursos de las transferencias. De un lado, el artículo 356 destinó específicamente los recursos del situado fiscal para salud y educación, pero no determinó el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que deben transferirse con este fin. Por su parte, el artículo 357 definió claramente los porcentajes de los ingresos corrientes que deben transferirse a los municipios, pero no estableció los programas específicos de gasto que deben financiarse con estos recursos.

¹⁶ En el campo político, se instauró la elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares en los niveles territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

¹⁷ “El 15% del situado se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial” (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 356).

¹⁸ De acuerdo con este artículo, “la participación de los municipios se incrementará, año por año, del 14% de los ingresos corrientes de la Nación en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el año 2002”. Así mismo, el artículo estableció que “el 60% de las participaciones se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio”. El 40% restante deberá distribuirse “de acuerdo a la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida” (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, Art. 357).

La Ley 60 de 1993 definió concretamente las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones y los criterios que deben seguir las entidades territoriales para la asignación de los recursos transferidos por la Nación.

En el caso del situado fiscal, la Ley 60 señaló de nuevo que el 15% de la transferencia se distribuye en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales, y el 85% restante se asigna de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta criterios de “eficiencia fiscal y administrativa y la demanda actual y potencial de los servicios de salud y educación por parte de la población”.

Así mismo, la ley señaló que para los años 1994, 1995 y 1996 la participación del situado en los ingresos corrientes debe ser como mínimo el 23%, 23,5% y 24,5%, respectivamente. Con relación al uso de estos recursos la ley estableció que el 60% debe destinarse a educación, el 20% a salud y el 20% restante a salud y educación dependiendo de las prioridades de las entidades a cargo de estos servicios. Del 20% que se destina a salud, el 50% “como mínimo” debe destinarse al primer nivel de atención, y de estos recursos al menos el 5% debe destinarse a “prevención de la enfermedad y al fomento de la salud”.

En el caso de las transferencias a los municipios, la ley estableció que el 5% del total de

los recursos se asigna a municipios con menos de 50.000 habitantes y el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena¹⁹. Una vez descontadas estas asignaciones, el monto restante se distribuye de la siguiente forma: el 40% con base en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, el 20% en proporción al grado de pobreza relativa de las municipalidades, el 22% en proporción a la población, y el restante 18% en proporción a indicadores de eficiencia fiscal y administrativa y de necesidades básicas insatisfechas. Con respecto a la destinación de la transferencia, el 30% se destina a educación, el 25% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico (“cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población”), el 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y el 20% a libre inversión de acuerdo con la participación para sectores sociales mencionada en el artículo 21 de la misma ley²⁰.

Además de las transferencias establecidas por la Constitución y la Ley 60, durante la década del 90 se incentivó el mecanismo de la “cofinanciación” que consiste en la financiación compartida por parte del gobierno nacional de proyectos de carácter regional. Este mecanismo se desarrolló a través de los fondos de inversión social (FIS), de desarrollo rural (DRI), de infraestructura urbana (FIU) y de infraestructura vial (FIV)²¹.

¹⁹ Los resguardos indígenas reciben el valor que se obtiene de multiplicar la transferencia per cápita por la población del resguardo.

²⁰ A partir de la sentencia de la Corte Constitucional C-151 de 1995 todos los recursos son de forzosa inversión.

²¹ Durante los últimos años de la década del 90 este mecanismo dejó de ser una fuente importante de financiación territorial.

Todo lo anterior indica que si bien el tema de la descentralización fiscal se ha mantenido vigente en Colombia durante los últimos 40 años, el sistema fiscal colombiano se mantiene fundamentalmente centralizado. La cesión de algunas rentas con destinación específica y la asignación de competencias a los gobiernos locales y su respectivo financiamiento (es decir, transferencias de recursos para cubrir las competencias) constituyen lo que en Colombia se ha denominado descentralización fiscal. No obstante, como se anotó antes, este proceso en la práctica lo único que ha hecho es desconcentrar la ejecución del gasto público nacional.

Recientemente, con la expedición de la Ley 617 de 2000 se manifiesta una vez más la concepción centralista en el manejo de las finanzas públicas. Esta norma, establece límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y fija los requisitos para la creación de municipios. Así mismo, permite que la Nación otorgue garantía al endeudamiento de estas entidades siempre y cuando las contrataciones de créditos nuevos se utilicen para efectuar programas de ajuste fiscal.

III. INCENTIVOS Y RESULTADOS DEL ESQUEMA FISCAL VIGENTE

En esta sección se hace una evaluación crítica del esquema fiscal colombiano, especial-

mente a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. En particular, se identifican los incentivos que el esquema actual genera en la gestión de los diferentes niveles de gobierno, y se destacan algunos de los resultados que de allí se derivan.

A. A nivel territorial

Como se desprende de la sección anterior, las reformas fiscales introducidas por la Constitución de 1991 y sus leyes reglamentarias no estuvieron orientadas a otorgar un alto grado de autonomía fiscal a los gobiernos locales. Esencialmente, estas reformas pretendían mejorar la efectividad del gasto público del gobierno nacional mediante la canalización de un importante volumen de recursos hacia las regiones²².

Desde un punto de vista fiscal, los cambios que se dieron con la nueva Constitución fueron básicamente modificaciones al sistema de transferencias (cesión de rentas nacionales). Las reformas no introdujeron cambios que permitieran a los gobiernos subnacionales ejercer una gestión fiscal *diferente*. En particular, se mantuvo el mismo sistema de tributación regional y la misma injerencia nacional en la asignación del gasto financiado con los recursos de las transferencias y con los recursos provenientes de algunos impuestos territoriales.

²² Esta característica de las reformas (es decir, la búsqueda de eficiencia del gasto nacional) puede explicar en parte el por qué en este país se dio una descentralización política sin contrapartida en el ámbito fiscal.

Como se anotó antes, bajo el nuevo esquema se mantiene la restricción constitucional para el establecimiento de impuestos por parte de los departamentos y municipios. De acuerdo con la Constitución, esta potestad solamente la tiene el Congreso de la República. Así mismo, las reformas no modificaron el sistema de tributación territorial, el cual todavía tiene fundamento en la Ley 14 de 1983 y en algunas normas complementarias. Esta legislación no otorga mayor margen de maniobra a los gobiernos subnacionales para generar nuevos recursos tributarios porque las tarifas o bien son únicas (los impuestos departamentales de licores y cigarrillos) o solo pueden modificarse dentro de ciertos rangos establecidos por la ley (los impuestos municipales de industria y comercio y predial Cuadro 2). De otro lado, la legislación le asigna destinación específica a algunos impuestos territoriales, lo que genera

una mayor inflexibilidad en el uso de los ingresos tributarios (Cuadro 3).

A los problemas anteriores se suma el hecho de que las normas tributarias territoriales fueron escritas sin tener en cuenta la diversidad económica y geográfica de las diferentes regiones del país. Como consecuencia de esto, se presentan casos en los que algunos de los impuestos establecidos no tienen en la práctica aplicabilidad, y, sin embargo, no pueden ser sustituidos por un nuevo tributo. Un ejemplo es el impuesto de vehículos, el cual no puede generar un recaudo importante en aquellas localidades donde el principal medio de transporte es la lancha.

El hecho de que las reformas de los años 90 no consideraran modificaciones al sistema tributario regional es inconsistente con el nuevo esquema de competencias. Los gobier-

Cuadro 2
Tarifas de algunos impuestos departamentales y municipales

	Tarifa	Base
Departamentales		
Consumo de cervezas y sifones	48,0%	Precio de venta al detallista
Consumo de licores, vinos, aperitivos		
De 2,5° hasta 15,0°	20,0%	Precio de venta al detallista
De 15,0° hasta 20,0°	25,0%	Precio de venta al detallista
De 20,0° hasta 35,0°	35,0%	Precio de venta al detallista
De más de 35,0°	40,0%	Precio de venta al detallista
Consumo de cigarrillos y tabaco	55,0%	Precio de venta al detallista
Municipales		
Industria y comercio		
Industria	Entre 2 y 7 por mil mensual	Ingresos brutos
Comercio	Entre 2 y 10 por mil mensual	Ingresos brutos
CAV	3 por mil anual	Ingresos operacionales anuales
Otros intermediarios	5 por mil anual	Ingresos operacionales anuales
Predial	Entre 1 y 16 por mil	Avalúo

Fuente: Normas tributarias. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 3
Destinación específica de impuestos territoriales

Impuesto	Destinación
Predial	15%-25,9% para protección del medio ambiente. 50,0% de la sobretasa al predial para estos mismos fines.
Espectáculos públicos	10,0% para el fomento al deporte.
Sobretasa a la gasolina	Hasta el 40,0% para pago de deuda interna.
Cerveza y sifones	8,0% para financiar segundo y tercer nivel de atención en salud.
Vehículos	4,0% del recaudo de los departamentos para los Corpes. 5,0% para la creación del fondo de subsidio de la sobretasa.
Cigarrillos y tabaco	10,0% para el deporte.
Loterías (valor nominal del billete)	5,0% para asistencia pública.
Apuestas permanentes	100,0% para programas de salud, acueducto y alcantarillado.

Fuente: Normas tributarias. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

nos subnacionales debieron asumir nuevas responsabilidades sin tener la posibilidad de generar recursos fiscales diferentes a las transferencias y a los que les brindaba el sistema previo a las reformas. La imposibilidad para generar nuevas rentas es mucho más grave cuando se reconoce que los impuestos que recaudan estos gobiernos son los menos dinámicos y los de más baja elasticidad.

La literatura sobre descentralización fiscal en Colombia ha señalado (ligeramente) que los gobiernos regionales y locales no han realizado un mayor *esfuerzo fiscal* para fortalecer sus finanzas (Steiner y Correa, 1994). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los municipios y los departamentos están

impedidos constitucionalmente para realizar tal esfuerzo. Adicionalmente, no existen incentivos claros para mejorar significativamente el recaudo y la auditoría tributaria, en razón de que gran parte de estos impuestos tienen destinación específica, y en esa medida, cualquier esfuerzo para incrementar el recaudo no tiene relación directa con los recursos de libre disposición que dicho esfuerzo podría generar²³. El Cuadro 4 presenta los ingresos tributarios como porcentaje del PIB nacional para los gobiernos centrales departamentales y para una muestra de los gobiernos centrales municipales, durante el período 1987-1999. En este cuadro se observa que el recaudo tributario de los departamentos perdió participación en el PIB

²³ En el caso del impuesto predial también existe el problema de que en muchos municipios la responsabilidad de las actualizaciones de las cédulas catastrales está en cabeza del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que es una entidad descentralizada del orden nacional.

Cuadro 4
Ingresos tributarios territoriales
(Como porcentaje del PIB nacional)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gobiernos centrales municipales	0,78	0,85	0,93	0,89	0,92	0,99	1,09
Gobiernos centrales departamentales	1,35	1,34	1,40	1,40	1,38	1,34	1,26
Gobierno central regional 1/	2,13	2,18	2,33	2,29	2,30	2,33	2,35
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio anual
Gobiernos centrales municipales	1,14	1,18	1,34	1,46	1,59	1,70	1,14
Gobiernos centrales departamentales	1,02	0,99	1,02	1,04	0,89	0,99	1,19
Gobierno central regional 1/	2,16	2,17	2,36	2,49	2,48	2,69	2,33

1/ Incluye gobiernos centrales departamentales y gobiernos centrales municipales.

Fuente: Banco de la República, muestra 400 entidades y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

nacional a lo largo de la década del 90, en tanto que el de los municipios se mantuvo relativamente estable hasta 1995. A partir de 1996 se observa que el recaudo de los impuestos locales gana participación en el PIB nacional, posiblemente como consecuencia del mejoramiento de la administración tributaria de algunos municipios del país.

La poca flexibilidad para generar rentas propias lleva a que los gobiernos territoriales dependan de las transferencias del gobierno nacional. De hecho, este tipo de transferencias nacionales constituyen la fuente de ingresos más importante para la mayoría de los departamentos y de los municipios del país (cuadros 5 y 6).

La alta dependencia en las transferencias nacionales y su destinación específica, así como la escasa capacidad para generar rentas propias, lleva a que las autoridades re-

gionales no tengan mayor discrecionalidad en los procesos presupuestales. De alguna manera, esto es un indicador de que la provisión de bienes públicos locales no responde a las preferencias y prioridades de la comunidad. Adicionalmente, el actual esquema no asegura una relación directa entre la provisión de los bienes y los impuestos locales, lo que genera una falta de incentivos claros para que los contribuyentes ejerzan control sobre la asignación de los recursos públicos.

La inflexibilidad en el manejo presupuestal por parte de las autoridades, la imposibilidad de que el gasto público regional refleje adecuadamente las preferencias de la comunidad, y la falta de auditoría ciudadana sobre la administración de los recursos, han llevado a que no se desarrolle una cultura de responsabilidad por parte de los políticos regionales hacia el electorado.

Cuadro 5
Gobiernos centrales departamentales
Ingresos por transferencias como porcentaje de los ingresos totales 1/

Departamento	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Promedio anual
Amazonas	86,4	86,2	82,2	55,0	76,1	63,7	67,1	75,9	81,9	73,9	71,6	74,6
Antioquia	11,3	10,4	10,7	19,3	20,6	20,1	19,9	18,3	22,0	45,0	44,6	22,0
Arauca	91,5	87,7	85,7	87,8	84,0	87,5	90,5	88,7	91,0	89,8	79,4	87,6
Atlántico	8,4	9,0	29,8	8,7	5,6	13,7	13,8	25,7	33,9	16,6	21,7	17,0
Bolívar	20,8	20,2	23,3	20,8	23,4	14,7	18,9	14,6	22,7	56,0	41,1	25,1
Boyacá	5,9	5,6	6,4	8,3	6,1	5,4	4,6	3,9	25,9	72,0	50,0	17,6
Caldas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,2	26,9	31,5	72,5	12,0
Caquetá	2,1	2,4	3,0	7,9	3,6	5,8	12,4	56,8	209,1	38,9	64,2	36,9
Casanare	57,5	52,2	60,5	72,4	72,6	70,2	82,2	67,1	89,3	87,1	84,4	72,3
Cauca	41,5	29,1	11,8	11,0	0,8	0,1	1,0	2,4	16,4	37,1	69,1	20,0
Cesar	11,9	14,4	37,7	23,4	13,2	9,9	17,1	20,8	41,1	28,5	47,5	24,1
Chocó	14,1	22,4	19,0	7,1	15,5	6,5	31,1	36,7	28,7	42,9	52,5	25,1
Córdoba	2,6	1,8	3,1	12,7	16,1	18,0	15,3	3,6	50,1	54,4	42,6	20,0
Cundinamarca	0,3	0,7	0,5	0,4	0,1	0,4	0,8	2,5	15,5	16,3	9,2	4,2
Guainía	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	88,4	91,3	92,1	89,3	90,3	89,5	91,0	90,3
Guajira	80,3	69,8	78,2	79,2	77,0	86,5	74,9	71,1	81,1	83,6	72,7	77,7
Guaviare	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	60,3	57,0	37,1	27,6	27,3	35,2	62,3	43,8
Huila	64,9	61,0	62,6	67,9	60,5	56,8	59,4	58,5	67,3	77,1	71,5	64,3
Magdalena	3,7	2,3	2,1	1,9	0,9	0,4	9,0	7,1	32,6	37,4	36,5	12,2
Meta	34,4	36,4	42,9	53,1	52,4	51,2	48,1	43,6	47,5	50,2	61,6	47,4
Nariño	0,0	0,3	15,7	0,0	0,2	0,0	1,5	12,5	7,3	29,5	36,6	9,4
Norte de Santander	21,7	12,2	21,9	24,8	16,1	21,8	22,6	26,8	40,0	50,3	79,1	30,7
Putumayo	74,9	74,9	81,3	85,6	75,4	80,1	79,7	73,7	73,8	72,7	86,2	78,0
Quindío	0,7	1,9	2,5	1,9	0,5	3,0	2,5	10,2	13,5	21,1	73,9	12,0
Risaralda	23,2	15,9	24,4	20,8	19,3	33,6	10,5	42,4	45,9	65,2	79,3	34,6
San Andrés	13,1	12,6	21,2	23,4	28,0	28,6	39,5	50,4	54,0	55,3	66,7	35,7
Santander	33,7	37,3	42,3	43,3	41,1	35,3	36,0	26,9	38,2	41,2	48,5	38,5
Sucre	22,7	22,6	28,7	14,0	15,6	19,0	25,4	34,5	47,8	67,1	83,3	34,6
Tolima	0,5	0,6	2,8	3,8	3,9	4,9	7,3	14,2	14,8	50,3	73,5	16,1
Valle	5,9	8,3	8,3	5,9	7,4	10,1	28,5	31,6	38,7	49,0	62,9	23,3
Vaupés	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	96,6	94,4	94,0	94,3	92,8	67,6	90,0
Vichada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	71,1	71,4	81,7	86,1	91,4	88,2	81,6

n.d. No disponible.

1/ Incluye transferencias corrientes, transferencias de capital y aportes de cofinanciación.

Fuente: Banco de la República.

Cuadro 6
Gobiernos centrales municipales
Ingresos por transferencias como porcentaje de los ingresos totales 1/

Departamento	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Promedio anual
Amazonas	9,9	53,8	55,6	65,4	70,3	79,4	72,0	61,9	51,2	53,6	54,7	57,1
Antioquia	26,3	32,5	33,3	35,9	40,3	45,4	47,2	51,4	49,4	52,4	55,5	42,7
Arauca	94,6	76,8	91,3	90,5	90,8	94,6	94,0	89,9	92,0	90,3	90,4	90,5
Atlántico	40,1	34,8	29,7	32,0	42,8	47,5	54,5	51,2	64,2	69,4	63,8	48,2
Bolívar	70,2	69,9	70,6	69,1	75,9	76,4	68,7	62,8	64,7	68,3	69,7	69,7
Boyacá	64,6	72,1	67,9	77,1	79,7	81,3	84,0	81,5	81,3	78,4	79,2	77,0
Caldas	56,0	57,5	54,9	60,0	63,1	70,3	68,0	63,9	65,3	64,3	63,4	62,4
Caquetá	62,6	65,1	69,9	73,9	78,5	78,9	82,3	84,2	81,1	78,8	78,5	75,8
Casanare	67,2	67,2	64,6	80,6	81,7	83,7	77,4	77,1	83,3	81,9	80,9	76,9
Cauca	74,7	75,7	78,3	79,3	79,2	76,7	81,0	71,5	76,2	74,5	77,4	76,8
Cesar	71,0	74,4	69,6	70,3	74,2	78,3	81,1	75,9	67,8	67,7	79,4	73,6
Chocó	77,4	72,6	76,9	66,8	66,6	74,2	82,7	84,1	85,8	91,6	93,0	79,2
Córdoba	78,4	81,6	81,6	82,6	82,6	84,0	84,6	84,7	84,7	79,1	84,7	82,6
Cundinamarca	58,4	60,1	60,4	58,4	60,0	66,8	72,8	65,2	64,0	65,8	66,5	63,5
Guainía	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	94,1	94,2	95,9	93,4	95,6	95,7	94,8
Guajira	77,8	80,2	79,1	80,0	83,5	85,8	82,2	81,0	84,6	86,8	88,2	82,7
Guaviare	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	93,2	93,6	86,5	82,1	82,9	88,3	87,8
Huila	76,3	77,8	76,3	73,0	73,4	77,4	76,9	79,1	76,1	79,4	81,1	77,0
Magdalena	74,3	78,0	73,1	76,0	77,5	82,8	80,5	75,5	79,1	81,0	73,5	77,4
Meta	61,3	63,9	54,2	63,4	65,1	70,4	69,4	73,5	69,8	69,7	69,8	66,4
Nariño	80,4	81,8	83,8	85,7	86,0	87,7	85,3	87,4	84,7	84,7	85,9	84,9
Norte de Santander	71,1	74,1	73,5	72,1	73,0	78,4	78,9	76,2	78,3	80,8	80,9	76,1
Putumayo	80,8	81,8	85,6	87,2	89,2	91,3	90,6	87,9	90,2	91,9	91,8	88,0
Quindío	51,5	52,0	52,3	55,2	61,7	62,9	61,8	58,1	53,7	60,5	65,1	57,7
Risaralda	45,7	48,4	43,0	47,0	54,2	52,1	60,7	49,9	50,0	56,9	57,0	51,4
San Andrés	82,1	99,4	90,4	97,4	97,9	95,8	97,6	94,7	94,7	98,2	89,3	94,3
Bogotá	14,8	13,7	13,4	14,2	13,1	13,1	16,4	16,7	22,8	27,8	27,0	17,5
Santander	48,5	53,7	50,8	56,9	57,2	59,4	60,2	57,3	61,3	63,0	60,2	57,1
Sucre	88,4	87,1	90,1	91,1	90,5	92,4	91,7	91,9	87,5	91,8	89,6	90,2
Tolima	56,6	57,7	58,2	63,1	66,2	70,8	73,2	73,7	65,2	70,9	71,5	66,1
Valle	31,8	32,5	31,8	32,3	35,1	39,4	36,2	34,1	34,5	43,5	34,4	35,1
Vaupés	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	99,1	92,8	97,4	95,1	97,3	84,6	94,4
Vichada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	91,4	91,7	93,1	90,4	94,7	95,2	92,8

n.d. No disponible.

1/ Incluye transferencias corrientes, transferencias de capital y aportes de cofinanciación.

Fuente: Banco de la República.

Hechos anecdóticos confirman que la responsabilidad del gasto público territorial todavía está en manos del gobierno nacional: los alcaldes y gobernadores programan jornadas de protesta en contra del gobierno nacional²⁴.

Excluyendo las transferencias nacionales, las opciones financieras más atractivas para la provisión de bienes públicos por parte de los gobiernos territoriales son el endeudamiento y el apoyo financiero del gobierno central. Como el gobierno central colombiano de una u otra forma siempre acude al rescate de estos gobiernos (el fondo educativo de compensación (FEC) y los planes de desempeño territorial son ejemplos claros), los incentivos para un manejo fiscal responsable prácticamente no existen. El sobreendeudamiento regional observado a partir de 1995 y los planes de desempeño territorial son el reflejo de este fenómeno. Cuando existe la posibilidad de un "bailout" y la magnitud de la ayuda está relacionada con el tamaño de la deuda, los gobiernos regionales tienden a endeudarse. Aunque desde el punto de vista de cada gobierno el sobregasto no es conveniente, la competencia por recursos adicionales del gobierno nacional incentiva una carrera de endeudamiento²⁵. Los cuadros 7 y 8 presentan las

tasas de crecimiento de los saldos de la deuda interna de los gobiernos centrales departamentales y de los municipios capitales durante la década del 90. Por su parte, los cuadros 7A y 8A presentan la evolución de los saldos de la deuda pública interna de estos niveles de gobierno. Allí se observa cómo durante la década el endeudamiento territorial fue un proceso generalizado, especialmente en el caso de los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y Santander, y de los municipios de Santiago de Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla.

La ausencia de reformas para corregir las inflexibilidades y generar mejores incentivos para el esfuerzo fiscal regional, y la creencia generalizada de que el gobierno nacional es el principal responsable de la provisión de bienes públicos, forman parte de los problemas fundamentales del sistema fiscal colombiano. Como se anotó antes, la Constitución refuerza el problema cuando perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en el gobierno central al señalar que "no se descentralizarán responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas"²⁶. En la práctica, esto implicó que todas las competencias que se trasladaron a los gobiernos locales debían estar finan-

²⁴ Este fenómeno claramente muestra el poco grado de descentralización fiscal alcanzado en Colombia.

²⁵ Esta situación se podría ilustrar usando teoría de juegos: asumiendo un juego de dos períodos con un gobierno central y dos gobiernos locales se puede mostrar que una situación en la que el gobierno central asigna recursos de acuerdo con los déficit de los gobiernos locales induce en el primer período al "dilema del prisionero". Los gobiernos locales reconocen que si sobregastan en el primer período, el gobierno terminará asignando más recursos al distrito más endeudado en el segundo período. Empíricamente, esto se puede verificar estimando funciones de reacción de la deuda de los gobiernos locales.

²⁶ Lo curioso del modelo colombiano es que los gobiernos locales son elegidos por el voto popular. Sin embargo, la responsabilidad del gasto público local no recae completamente sobre ellos, sino sobre el gobierno nacional central.

Cuadro 7
Tasa de crecimiento anual saldos deuda pública interna de los departamentos
 (Porcentajes)

Departamento	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio anual
Valle del Cauca	49,8	29,8	68,9	31,4	49,4	110,6	30,4	21,0	27,2	46,5
Antioquia	75,1	(13,7)	9,6	28,5	55,5	89,0	84,8	16,0	(5,7)	37,7
Cundinamarca	79,9	28,6	149,3	56,4	5,3	18,8	71,2	13,0	87,2	56,6
Santander	15,2	16,9	50,2	233,9	29,5	133,1	8,3	(0,9)	75,7	62,4
Atlántico	(4,8)	(25,7)	293,7	170,9	16,0	62,0	38,7	28,9	0,9	64,5
Casanare	-	-	-	(74,9)	660,0	74,0	652,3	1,3	2,6	219,2
Tolima	118,9	61,5	934,1	(5,0)	96,2	46,5	81,3	(2,7)	54,9	154,0
Bolívar	72,3	165,3	92,5	40,3	90,1	(13,5)	11,0	8,6	41,9	56,5
Huila	5,3	(4,1)	42,3	209,0	7,6	23,1	34,2	1,1	45,2	40,4
Córdoba	-	22,5	31,6	181,1	41,3	(19,7)	142,5	49,5	44,3	61,6
Risaralda	28,3	(4,4)	26,8	139,8	20,7	20,8	104,5	16,8	(5,9)	38,6
Meta	6,4	68,9	114,1	161,7	(10,6)	(3,0)	67,7	(1,4)	29,0	48,1
Cauca	(3,1)	32,2	21,8	19,9	60,7	92,6	29,8	95,1	1,2	38,9
Magdalena	-	-	28,2	28,2	1,4	97,7	34,3	47,2	33,6	38,6
La Guajira	5,5	59,3	398,1	35,7	(5,1)	16,7	17,3	11,9	27,8	63,0
Norte de Santander	8,9	1,7	181,3	109,3	55,6	45,5	35,3	8,1	12,6	50,9
Nariño	49,3	30,4	119,9	154,9	39,1	33,1	92,7	4,1	18,5	60,2
San Andrés y Providencia	-	56,7	(8,6)	214,4	(47,2)	267,7	50,5	62,7	9,1	75,7
Caldas	(21,0)	55,5	100,3	121,4	37,8	19,0	17,6	3,2	1,0	37,2
Cesar	3,5	138,7	192,7	87,2	49,0	55,8	11,9	(0,8)	0,2	59,8
Boyacá	(9,5)	73,6	112,7	27,0	30,6	(13,2)	140,3	(6,9)	(3,7)	39,0
Arauca	-	(100,0)	-	2,8	(4,7)	(6,3)	11,3	(21,7)	(28,4)	(21,0)
Putumayo	-	-	67,4	29,0	98,1	59,1	22,9	37,4	3,0	45,3
Chocó	(2,8)	(100,0)	-	-	68,1	15,8	8,0	(0,9)	44,7	4,7
Caquetá	1.878,9	(44,4)	(5,8)	475,2	61,7	60,3	78,8	57,3	7,6	285,5
Quindío	(16,0)	(26,0)	283,0	81,9	21,8	(10,9)	8,2	49,9	(2,4)	43,3
Sucre	10,1	129,9	62,0	16,1	32,2	(4,5)	(3,5)	5,0	(6,0)	26,8
Amazonas	-	-	-	-	990,6	(45,4)	2.504,2	52,5	(12,8)	697,8
Guaviare	(44,9)	(8,7)	481,0	(37,1)	82,3	(52,9)	12,0	724,0	(18,6)	126,3
Guainía	-	-	-	-	-	(100,0)	-	153,3	0,0	17,8
Vaupés	-	-	-	(17,9)	(40,5)	(48,6)	0,0	1.305,2	0,0	199,7
Vichada	-	-	-	-	-	-	-	-	(25,0)	(25,0)
Total	49,8	16,6	101,0	58,3	32,6	56,8	51,4	15,1	21,6	44,8

Fuente: Contraloría General de la República.

Cuadro 7A
Saldos de la deuda pública interna de los departamentos
(Millones de pesos)

Departamento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Valle del Cauca	20.644	30.924	40.133	67.767	89.075	133.117	280.358	365.520	442.106	562.468
Antioquia	26.752	46.830	40.398	44.268	56.896	88.466	167.206	309.058	358.604	338.197
Cundinamarca	4.822	8.673	11.153	27.805	43.491	45.780	54.383	93.108	105.237	197.012
Santander	4.918	5.668	6.626	9.951	33.229	43.023	100.305	108.632	107.613	189.128
Atlántico	3.771	3.591	2.670	10.511	28.479	33.025	53.499	74.183	95.590	96.408
Casanare	0	0	0	3.676	924	7.023	12.223	91.950	93.178	95.622
Tolima	254	555	897	9.275	8.812	17.289	25.334	45.922	44.661	69.182
Bolívar	1.915	3.300	8.755	16.849	23.647	44.942	38.860	43.119	46.838	66.463
Huíla	5.051	5.317	5.099	7.254	22.417	24.122	29.695	39.866	40.304	58.510
Córdoba	0	1.828	2.240	2.948	8.284	11.701	9.401	22.798	34.081	49.189
Risaralda	3.769	4.836	4.624	5.865	14.068	16.986	20.517	41.964	49.034	46.157
Meta	2.421	2.576	4.350	9.313	24.376	21.790	21.135	35.442	34.931	45.076
Cauca	3.037	2.943	3.890	4.738	5.681	9.129	17.581	22.815	44.509	45.021
Magdalena	0	0	5.109	6.550	8.400	8.517	16.833	22.607	33.277	44.442
La Guajira	2.094	2.209	3.520	17.532	23.795	22.590	26.354	30.902	34.594	44.212
Norte de Santander	1.604	1.748	1.778	5.001	10.468	16.291	23.708	32.079	34.672	39.034
Nariño	708	1.057	1.378	3.029	7.720	10.736	14.292	27.544	28.671	33.981
San Andrés y Providencia	0	1.100	1.724	1.576	4.955	2.616	9.620	14.475	23.551	25.693
Caldas	2.108	1.666	2.592	5.192	11.497	15.839	18.847	22.167	22.879	23.099
Cesar	633	655	1.563	4.574	8.561	12.757	19.880	22.240	22.062	22.114
Boyacá	2.013	1.823	3.163	6.728	8.546	11.157	9.681	23.260	21.658	20.859
Arauca	0	3.591	0	34.523	35.500	33.833	31.717	35.312	27.644	19.795
Putumayo	0	0	1.385	2.318	2.990	5.924	9.427	11.583	15.910	16.392
Chocó	815	792	0	0	5.011	8.424	9.757	10.542	10.445	15.113
Caquetá	24	477	265	250	1.438	2.325	3.727	6.662	10.478	11.271
Quindío	1.144	960	710	2.720	4.948	6.027	5.369	5.809	8.705	8.495
Súcre	988	1.087	2.500	4.051	4.702	6.217	5.935	5.727	6.012	5.652
Amazonas	0	0	0	0	14	153	83	2.172	3.313	2.888
Guaviare	167	92	84	488	307	560	263	295	2.432	1.979
Guaínía	0	0	0	0	0	300	0	300	760	760
Vaupés	0	0	0	78	64	38	20	20	275	275
Vichada	0	0	0	0	0	0	0	0	300	225
Total	89.651	134.298	156.607	314.829	498.293	660.695	1.036.009	1.568.073	1.804.321	2.194.713

Fuente: Contraloría General de la República.

Cuadro 8

Tasa de crecimiento saldos de la deuda pública interna de los municipios capitales

(Porcentajes)

Capital	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio anual 1/
Santiago de Cali	125,9	49,0	56,0	86,5	47,9	58,4	21,4	9,8	18,5	52,6
Bogotá D. C.	51,3	15,2	64,7	59,9	24,5	24,8	18,5	(3,7)	11,8	29,7
Medellín	13,1	68,7	88,1	61,3	27,1	37,4	5,9	12,4	33,1	38,6
Barranquilla	146,2	260,4	50,2	75,4	5,4	14,3	60,2	57,5	1,8	74,6
Cartagena	(31,3)	432,1	293,6	36,5	20,1	(2,3)	37,5	(10,6)	4,4	86,7
Ibagué	...	154,4	9,5	143,7	55,3	102,7	82,8	17,2	60,5	78,3
Manizales	13,1	44,6	196,3	89,8	175,5	(28,7)	40,6	19,7	47,6	66,5
Bucaramanga	(4,2)	11,7	138,0	349,5	122,4	1,3	10,1	(6,7)	(44,7)	64,1
Pereira	140,6	49,3	62,7	58,5	18,2	40,0	16,3	1,9	(11,3)	41,8
Valledupar	44,2	22,2	96,2	51,4	(10,3)	23,1	(7,7)	115,5	57,8	43,6
Neiva	0,0	...	70,9	(2,9)	32,4	92,8	95,9	5,5	8,5	37,9
Montería	10,4	35,2	302,5	89,4	(0,5)	119,8	0,7	33,5	16,2	67,5
Santa Marta	33,4	139,4	188,2	86,2	(44,3)	97,7	(30,0)	16,4	9,9	55,2
Villavicencio	17,1	21,4	(14,3)	311,8	167,4	(9,8)	167,7	(27,0)	2,9	70,8
Pasto	25,0	(3,4)	95,5	(6,6)	6,2	209,3	33,0	20,3	13,5	43,6
Arauca	24,0	7,4	(31,2)	(25,7)	80,3	44,0	41,2	(7,3)	(2,0)	14,5
Popayán	14,3	(16,5)	15,6	108,6	(11,0)	47,3	110,9	23,6	(12,0)	31,2
Tunja	23,7	71,8	27,1	125,9	74,7	(12,3)	40,7	(0,0)	(0,1)	39,0
Armenia	29,5	(35,0)	112,6	(3,3)	15,1	236,9	45,1	2,6	23,1	47,4
Sincedejo	15,7	120,8	119,4	171,9	(0,1)	20,4	(21,1)	117,9	(1,4)	60,4
Cúcuta	(1,1)	(23,7)	85,9	23,2	6,5	(30,9)	81,7	23,7	14,5	20,0
Florencia	234,1	349,0	33,7	3,6	28,3	26,0	24,4	49,7	15,3	84,9
Quibdó	0,0	0,0	0,0	...	(13,6)	37,8	88,3	(2,4)	1,3	13,9
Yopal	0,0	0,0	...	59,0	136,1	22,1	3,9	(1,5)	(19,7)	25,0
San José del Guaviare	0,0	0,0	0,0	...	35,1	127,0	56,3	5,1	(5,3)	27,3
Riohacha	22,4	112,5	189,2	18,6	5,2	71,3	(5,5)	(14,4)	(32,6)	40,7
Mocoa	0,0	400,0	56,0	104,6	6,0	(5,5)	222,9	(20,8)	8,5	85,7
Leticia	...	(15,6)	96,9	75,0	109,7	35,0	8,2	(6,1)	(12,8)	36,3
Mitú	0,0	0,0	0,0	...	263,2	10,0	0,0	128,1	(3,5)	49,7
Puerto Inírida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(18,8)	0,0	(2,7)
Puerto Carreño	0,0	0,0	...	0,0	(17,2)	(16,7)	0,0	0,0	0,0	(4,2)
Total	50,1	45,6	75,4	67,9	32,3	30,5	23,7	8,9	14,4	38,7

... Indica un crecimiento superior al 1.000%

1/ Excluye crecimientos superiores al 1.000%.

Fuente: Contraloría General de la República.

Cuadro 8A
Saldos de la deuda pública interna de los municipios capitales
(Millones de pesos)

Departamento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Santiago de Cali	11.519	26.019	38.778	60.504	112.817	166.827	264.305	320.976	352.395	417.647
Bogotá D. C.	45.095	68.226	78.612	129.510	207.130	257.864	321.919	381.353	367.228	410.640
Medellín	15.209	17.198	29.021	54.597	88.080	111.971	153.854	162.914	183.084	243.664
Barranquilla	2.299	5.660	20.396	30.644	53.734	56.620	64.700	103.642	163.280	166.143
Cartagena	2.272	1.562	8.311	32.711	44.662	53.637	52.381	71.998	64.367	67.179
Ibagué	0	855	2.175	2.381	5.804	9.014	18.271	33.406	39.154	62.849
Manizales	1.395	1.577	2.280	6.754	12.817	35.313	25.179	35.403	42.362	62.544
Bucaramanga	1.793	1.718	1.919	4.567	20.529	45.649	46.238	50.903	47.486	26.244
Pereira	1.412	3.398	5.075	8.257	13.087	15.469	21.654	25.185	25.651	22.750
Valledupar	1.155	1.666	2.036	3.994	6.048	5.424	6.678	6.162	13.277	20.945
Neiva	0	0	2.040	3.487	3.387	4.485	8.648	16.943	17.875	19.402
Montería	454	501	677	2.726	5.165	5.142	11.300	11.385	15.197	17.663
Santa Marta	892	1.190	2.849	8.213	15.292	8.517	16.833	11.776	13.704	15.064
Villavicencio	610	715	868	743	3.061	8.185	7.380	19.760	14.420	14.839
Pasto	1.072	1.339	1.293	2.529	2.362	2.507	7.754	10.312	12.410	14.090
Arauca	5.424	6.726	7.222	4.967	3.691	6.653	9.577	13.520	12.539	12.293
Popayán	1.640	1.874	1.565	1.810	3.776	3.362	4.953	10.444	12.912	11.359
Tunja	847	1.048	1.800	2.287	5.166	9.026	7.911	11.130	11.124	11.109
Armenia	870	1.126	732	1.555	1.503	1.730	5.829	8.457	8.680	10.687
Sincelejo	304	351	776	1.702	4.627	4.623	5.564	4.391	9.565	9.427
Cúcuta	2.792	2.761	2.107	3.916	4.827	5.142	3.555	6.460	7.993	9.156
Florencia	103	345	1.548	2.070	2.143	2.749	3.465	4.311	6.453	7.439
Quibdó	0	0	0	0	1.902	1.643	2.264	4.264	4.163	4.217
Yopal	0	0	0	945	1.503	3.549	4.332	4.501	4.431	3.560
San José del Guaviare	0	0	0	0	627	847	1.922	3.006	3.160	2.991
Riohacha	335	410	871	2.518	2.985	3.140	5.379	5.083	4.352	2.934
Mocoa	25	25	125	195	399	423	400	1.291	1.022	1.109
Leticia	0	77	65	128	224	470	634	686	644	561
Mitú	0	0	0	0	51	185	204	204	465	449
Puerto Inírida	0	0	0	0	0	0	200	200	163	163
Puerto Carreño	0	0	0	50	50	41	34	34	34	34
Total	97.517	146.364	213.141	373.761	627.448	830.209	1.083.318	1.340.100	1.459.592	1.669.149

Fuente: Contraloría General de la República.

ciadas con los recursos provenientes de las transferencias. Así, el grado con el que los gobiernos locales asumieron las "nuevas competencias" quedó totalmente ligado al monto y la dinámica de las mismas²⁷.

En resumen, el sistema fiscal propicia una situación en la cual el gobierno nacional es visto como el principal responsable del gasto público a todo nivel. Tanto los parlamentarios como los políticos regionales actúan de acuerdo con esta convicción. Dentro de sus actividades juega un papel importante la gestión de recursos ante el gobierno nacional²⁸. Esta situación se sigue presentando aún en un contexto de "descentralización fiscal", debido a que en la práctica las reformas sólo se concentraron en la cesión de competencias a los gobiernos subnacionales, y en la distribución de los recursos para financiarlas.

B. A nivel nacional

La Constitución de 1991 dispuso la creación de nuevas entidades de carácter nacional y aumentó las transferencias hacia las regiones. Al mismo tiempo, impidió que el gobierno dispusiera libremente de recursos tributarios adicionales porque ató el monto de las transferencias a los ingresos corrientes de la Nación. En general, la reforma constitucional condujo a un mayor gasto del gobierno nacional y a una pérdida de control sobre sus ingresos que, paradójicamente, no se tradu-

jo en una ganancia de autonomía fiscal regional y local.

La definición del monto de las transferencias con base en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación implica que la generación de mayores rentas tributarias necesariamente conduce a la creación de nuevo gasto. Bajo este contexto, resulta más difícil pensar en la viabilidad de una política de reducción del déficit basada exclusivamente en ajustes en los ingresos. La adopción de cinco reformas tributarias en los últimos 10 años constituye una prueba de la poca efectividad de los ajustes al sistema impositivo como un mecanismo para estabilizar las finanzas nacionales.

Condicionar las transferencias a la dinámica de los ingresos corrientes lleva a que no exista una correspondencia entre los recursos entregados a las regiones y la identificación de prioridades en los renglones de gasto a los que estos recursos se destinan. De alguna manera, ligar las transferencias a los ingresos corrientes condujo a un sistema de rentas de destinación especial, el cual, desde un punto de vista de eficiencia económica, puede conducir a la sobrefinanciación y por ende, al sobregasto. El problema de las rentas de destinación especial fue discutido en Colombia durante la década de los años 80, especialmente para el caso de los impuestos nacionales como el del turismo y el ad valorem a la gasolina. En aquella época, se

²⁷ Por ejemplo, el informe final de la misión para la descentralización anotaba la inconsistencia de identificar competencias que se trasladarían para "compensar transferencias de recursos cuyo monto ha sido preestablecido" (Wiesner, 1992 p. 341).

²⁸ Con relación a la actividad de los políticos en general, no se puede cuestionar la gestión de recursos para proyectos de inversión de impacto nacional que benefician a las regiones. Lo que sí es cuestionable es la solicitud de partidas para financiar proyectos que son estrictamente de carácter regional.

analizó este problema y de hecho se legisló para eliminar este tipo de rentas.

Desde un punto de vista teórico, la destinación específica de los ingresos corrientes de la Nación no es consistente con un sistema tributario centralizado. En dicho sistema, los recursos pertenecen al gobierno nacional y su asignación debe hacerse de acuerdo con sus objetivos de política, ya sean estos de redistribución de ingreso o provisión de niveles básicos de bienes públicos (educación, salud)²⁹.

Con relación a la distribución de las transferencias entre las entidades territoriales se puede señalar lo siguiente: no parece existir una lógica clara sobre la asignación de los porcentajes de distribución de los recursos del situado fiscal y de las participaciones. Por ejemplo, no se entiende por qué el 15% de los recursos del situado debe repartirse en partes iguales entre todos los departamentos y los distritos especiales, ni por qué el 1,5% de las participaciones se distribuye entre los municipios ribereños al río Magdalena³⁰. Las fórmulas de distribución no aseguran que exista una correspondencia entre el monto transferido y el costo de producción del bien o servicio que se provee (Bird y Fizbein, 1999). La inexistencia de esta

La alta dependencia en las transferencias nacionales y su destinación específica, así como la poca capacidad para generar rentas propias, lleva a que las autoridades regionales no tengan mayor discrecionalidad en los procesos presupuestales.

correspondencia y la imposibilidad de reasignar estos recursos necesariamente llevan a la sobrefinanciación o desfinanciación de actividades.

Desde una perspectiva general, las reformas de los años 90 no llevaron a que el gobierno nacional se liberara de responsabilidades de gasto territorial diferentes al situado fiscal y a las participaciones municipales. La estructura de gastos del gobierno muestra que tanto en el presupuesto de funcionamiento

como en el de inversión se encuentran partidas para atender gasto regional. En el primer caso, se destacan las partidas para el FEC y los recursos asignados a los planes de desempeño territorial. En el segundo caso, se hallan las partidas para los fondos

de cofinanciación y los recursos destinados a proyectos locales específicos.

Lo anterior ha llevado a la duplicación de funciones entre los distintos niveles de gobierno, a una atomización del presupuesto de inversión, y, lo más grave, a la ausencia de una política clara de inversión nacional. Muchas de las partidas de inversión incluidas en el presupuesto del gobierno claramente no constituyen ejemplos de proyectos de impacto nacional. El Cuadro 9 contiene una

²⁹ La distribución de los ingresos corrientes de la Nación entre las regiones tiene más sentido en un sistema de "revenue sharing", donde los gobiernos regionales son los propietarios del impuesto y el gobierno nacional sólo juega el papel de recaudador.

³⁰ Considerando que la mayoría de estos recursos se destinó para salud y educación, no es fácil entender la relación que existe entre estas distribuciones y el costo de suministrar estos bienes.

Cuadro 9

Algunos ejemplos de proyectos de inversión del gobierno nacional

- "Estudio y diseños de acueducto para las localidades de Moñatana de Alonso (Córdoba), Pueblito Mejía (Barranco de Loba), y La Travesía (Mompox), departamento de Bolívar"
- "Dotación de centros de salud Barrio Abajo Municipio Santa Lucía - Atlántico".
- "Construcción y dotación centro atención y reposo Municipio de Ovejas - Sucre".
- "Construcción casa de la cultura y restaurante escolar sector urbano. Municipio de Macaravita - Santander".
- "Construcción de aulas escolares de la escuela Pablo VI, Barrio La Victoria, Municipio de Cúcuta - Norte de Santander. Convenio con la Gobernación".

Fuente: Presupuesto de inversión de la Nación, 1990-1998. Departamento Nacional de Planeación.

muestra del tipo de proyectos de inversión que se incluyeron en el presupuesto del gobierno entre 1990 y 1998. Para el mismo período, el Cuadro 10 desagrega el presupuesto de inversión entre proyectos de carácter nacional y territorial de acuerdo con la clasificación de las unidades de Inversiones y Finanzas Públicas (UIP) y de Desarrollo Territorial (UDT) del Departamento Nacional de Planeación³¹. Como se puede observar, el número de proyectos de carácter territorial aumentó significativamente al pasar de 1.518 en 1990 (34,6% del total de proyectos) a 5.081 (82,2%) en 1998. El valor de estos proyectos respecto al valor total de la inversión ascendió de 6,8% en 1990 a 20,7% en 1998.

Para cuantificar el impacto del gasto nacional en las regiones se reclasificaron las operaciones efectivas del gobierno nacional central destacando los pagos de carácter

territorial, los cuales incluyen las transferencias por situado y participaciones municipales, los recursos asignados al FEC, y los gastos de capital³² (Cuadro 11). Las cifras indican que entre 1991 y 1999 el gasto del gobierno en las regiones aumentó cerca de tres puntos del PIB, de los cuales 2,4 son explicados por el situado y las participaciones municipales. La diferencia está constituida por los pagos efectuados al FEC y por los gastos de capital, los cuales ganaron participación en el PIB especialmente entre 1995 y 1997. Si bien los gastos de capital en las regiones tienen una participación pequeña en el PIB, su importancia relativa se ve más clara cuando se comparan con el total de pagos de capital del gobierno. En el Cuadro 12 se observa que la participación de los pagos territoriales dentro de los pagos de capital del gobierno alcanzó en promedio el 20% durante el período 1995-1999.

³¹ Esta clasificación fue realizada de acuerdo a con la distribución de competencias ordenada por la Ley 60 de 1993.

³² Estos pagos están constituidos principalmente por los fondos de cofinanciación y otros proyectos específicos. Para diferenciar los pagos nacionales de los territoriales se utilizó la clasificación presupuestal del DNP y la información sobre pagos de inversión del gobierno proporcionada por el Ministerio de Hacienda. La clasificación del DNP permitió identificar los pagos de carácter nacional y territorial. Una vez hecha esta clasificación, dichos pagos fueron depurados con el fin de llevarlos a operaciones efectivas.

Cuadro 10
Gobierno nacional central.
Presupuesto de inversión 1990-1998
Clasificación por proyectos según sean
de competencia del gobierno nacional o de gobiernos territoriales.
Total número de proyectos y valor de la inversión
(Millones de pesos)

Año	Clasificación UIP											
	Nacional				Territorial				Sin clasificar		Total	
	Proyectos	%	Valor	%	Proyectos	%	Valor	%	Proyectos	Valor	Proyectos	Valor
1990	2.867	65,4	857.416	93,2	1.518	34,6	63.030	6,8	0	0	4.385	920.446
1991	2.143	80,9	899.755	93,1	507	19,1	67.037	6,9	0	0	2.650	966.792
1992	3.086	71,9	1.859.508	94,8	1.205	28,1	101.090	5,2	0	0	4.291	1.960.598
1993	2.586	67,5	1.343.019	90,4	1.245	32,5	143.075	9,6	0	0	3.831	1.486.094
1994	2.144	59,4	1.692.522	82,2	1.465	40,6	366.549	17,8	1	254	3.610	2.059.325
1995	1.946	28,9	2.181.276	70,3	4.656	69,1	743.350	23,9	132	179.839	6.734	3.104.465
1996	2.020	33,2	3.731.821	77,5	4.024	66,1	967.082	20,1	45	115.626	6.089	4.814.529
1997	1.574	21,2	4.570.226	82,6	5.760	77,6	810.487	14,6	85	151.640	7.419	5.532.353
1998	1.032	16,7	4.086.665	76,5	5.081	82,2	1.107.059	20,7	67	149.254	6.180	5.342.978

Año	Clasificación UDT											
	Nacional				Territorial				Sin clasificar		Total	
	Proyectos	%	Valor	%	Proyectos	%	Valor	%	Proyectos	Valor	Proyectos	Valor
1990	2.792	63,7	869.416	94,5	1.495	34,1	47.825	5,2	98	3.205	4.385	920.446
1991	2.003	75,6	879.952	91,0	603	22,8	72.107	7,5	44	14.733	2.650	966.792
1992	2.741	63,9	1.823.376	93,0	1.531	35,7	133.452	6,8	19	3.770	4.291	1.960.598
1993	2.295	59,9	1.273.076	85,7	1.520	39,7	203.755	13,7	16	9.263	3.831	1.486.094
1994	2.176	60,3	1.673.501	81,3	1.417	39,3	380.646	18,5	17	5.178	3.610	2.059.325
1995	1.913	28,4	2.167.956	69,8	4.581	68,0	871.743	28,1	240	64.766	6.734	3.104.465
1996	1.892	31,1	3.634.134	75,5	4.036	66,3	1.101.184	22,9	161	79.211	6.089	4.814.529
1997	1.523	20,5	4.599.545	83,1	5.753	77,5	854.501	15,4	143	78.307	7.419	5.532.353
1998	1.043	16,9	4.252.751	79,6	5.024	81,3	952.166	17,8	113	138.061	6.180	5.342.978

Fuente: Base de datos del Departamento Nacional de Planeación.

A pesar de que el tema de duplicidad de funciones ha estado vigente durante los últimos años, el gobierno nacional sigue incluyendo dentro de su presupuesto de inversión una

gran cantidad de proyectos de carácter regional los cuales, de acuerdo con la Ley 60, no le corresponden. Esta situación obedece más a presiones de tipo político que a decisiones

Cuadro 11
Gobierno nacional central
Operaciones efectivas de caja
(Porcentaje del PIB)

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. Ingresos totales	10,4	10,8	11,6	11,4	11,3	12,0	12,6	11,9	12,4
1. Ingresos tributarios	9,1	9,6	9,9	10,0	9,7	10,1	10,8	10,5	10,6
2. Otros ingresos	1,3	1,2	1,7	1,4	1,5	1,9	1,8	1,5	1,8
B. Pagos totales	10,6	12,4	12,3	12,8	13,6	15,7	16,3	16,9	19,1
1. A las regiones	2,8	3,4	3,5	3,6	3,8	4,8	4,9	5,0	5,5
a. Transferencias	2,6	3,2	3,4	3,5	3,4	4,3	4,3	4,6	5,3
Situado	1,7	2,0	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,3	3,0
FEC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,5	0,3
Participaciones	0,9	1,1	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1
b. De capital	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,4	0,2
2. Otros pagos	7,8	9,1	8,8	9,1	9,8	10,9	11,3	11,9	13,6
C. (Déficit) / Superávit total (1 - 2)	(0,2)	(1,7)	(0,7)	(1,4)	(2,3)	(3,7)	(3,7)	(4,9)	(6,8)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de la República.

Cuadro 12
Gobierno nacional central
Distribución de los pagos de capital
(Porcentajes)

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Territoriales	8,9	9,9	8,0	8,8	15,4	21,1	24,3	23,3	15,0
Nacionales	59,0	87,0	92,0	64,7	73,7	76,7	55,2	48,9	41,0
Sin clasificar	32,1	3,1	0,0	26,5	10,9	2,2	20,5	27,8	44,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de la República.

de carácter técnico. Con los incentivos que el actual esquema fiscal genera es muy difícil pensar en una depuración completa del pre-

supuesto del gobierno y en la definición de una política clara de inversión que le dé prioridad a los proyectos de impacto nacional.

IV. PAUTAS PARA UNA REFORMA A LAS NORMAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN³³

Actualmente se discute en el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo, que busca reformar el sistema de transferencias territoriales, con el fin de aliviar las finanzas del gobierno nacional central en el largo plazo, las cuales se han visto afectadas por el excesivo crecimiento del gasto³⁴.

Esta reforma pretende, por un lado, establecer un límite al crecimiento de los gastos de funcionamiento del gobierno (exceptuando los pagos de pensiones) y por otro lado, modificar el sistema de transferencias a las entidades territoriales. La reforma propone crear una sola bolsa de recursos, denominada sistema general de participaciones (SGP), cuyo monto inicial se determinará tomando como base la suma de las partidas presupuestadas por concepto de situado fiscal (incluyendo transferencias complementarias, como el FEC) y participaciones municipales para el año 2001.

De acuerdo con el proyecto, la distribución del SGP debe considerar criterios que tengan en cuenta: i) población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación; ii) reparto entre población urbana y rural, y iii) comunidades indígenas. Así mis-

mo, el proyecto propone un período de transición (2002-2008) durante el cual el SGP crecerá con la inflación causada más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada³⁵. A partir del año 2009, el SGP y los gastos de funcionamiento del gobierno (excluyendo los pagos de pensiones) crecerán con el promedio móvil de la variación de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, incluyendo el año que se está presupuestando. Los recursos del SGP se destinarán a la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, dentro de los que se encuentran los servicios de salud y educación (incluyendo preescolar, primaria, secundaria y media). La aprobación del proyecto de Acto Legislativo debe llevar a la revisión de la Ley 60 de 1993, de todas sus normas reglamentarias y de los procedimientos administrativos relacionados con el cálculo y distribución territorial de las transferencias.

Si bien es necesario reformar la Constitución y la ley para avanzar en el proceso de descentralización, sin generar mayores desequilibrios en las finanzas del sector público, no se entiende por qué se pretende ajustar de manera transitoria la forma de cálculo de las transferencias. Al finalizar el período de transición (en el año 2009) el cálculo de estas transferencias volvería a atarse a la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación, lo cual

³³ En el momento de escribir este documento se discutía un proyecto de acto legislativo para reformar el sistema de transferencias. Las opiniones expresadas en esta sección hacen referencia a esta versión del proyecto. No obstante, hay que tener en cuenta que ya fueron aprobados tanto el acto legislativo 01 de 2001 como la Ley 715 del mismo año; esta última reglamenta todo lo concerniente al cálculo, distribución y uso de los recursos del sistema general de participaciones.

³⁴ Esta reforma busca modificar los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política.

³⁵ En la ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo, estos porcentajes eran 1,75% para los años 2002 y 2003; 2% para los años 2004 y 2005; y 2,5% para el período 2006-2008.

puede resultar contraproducente para el desarrollo de este proceso y para el diseño de la política fiscal del gobierno central.

Si el objetivo del Estado es proveer unos niveles mínimos de bienes y servicios públicos, un ajuste permanente en la fórmula de cálculo de las transferencias sería más conveniente toda vez que de esta forma se flexibiliza el presupuesto del gobierno y se garantizan los recursos necesarios para cumplir con este objetivo. En otras palabras, la modificación permanente de la fórmula elimina el efecto que puede tener sobre las transferencias las fluctuaciones en los ingresos corrientes de la Nación, que normalmente varían de acuerdo con el ciclo económico.

De otro lado, consideramos que la revisión de la Ley 60 debe tener en cuenta criterios de distribución territorial más sencillos, que reflejen principios de eficiencia y equidad, y que guarden relación con el costo de proveer el bien o servicio en cada región. De igual forma, es necesario que exista la información disponible y actualizada para construir los indicadores que se requieran en cada caso³⁶.

La revisión de esta ley debería conducir al otorgamiento de un mayor grado de auto-

nomía a las regiones en el manejo de sus recursos y de las transferencias nacionales. En un esquema descentralizado generalmente las regiones disponen libremente del uso de los recursos y proveen los bienes y servicios de acuerdo con las preferencias de la comunidad. Si las reformas que se están discutiendo no conducen a una mayor autonomía territorial, el manejo fiscal se seguiría desarrollando en medio de un esquema muy

centralizado, en donde las entidades territoriales son las ejecutoras finales del gasto pero no tienen discreción sobre el uso de los recursos.

Para conceder mayor autonomía territorial sobre el gasto, se sugiere que una vez establecido el monto de la transferencia requerida para financiar unos niveles mínimos de salud y educación, la ley aumente gradualmente el por-

centaje de los recursos de libre destinación sin que ello comprometa la provisión de estos servicios básicos. De esta manera se garantiza que la ley no tenga que especificar todos los rubros de gasto a los que se deben destinar las transferencias, como sucede con el esquema actual.

En cuanto al mecanismo de distribución territorial del SGR, podría pensarse en el esta-

El esquema actual perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional. Como resultado de esto, a nivel regional se generan incentivos para el sobregasto y el sobreendeudamiento, para que no existan mecanismos de control y auditoría de los ciudadanos sobre el gasto regional, y para que los políticos no actúen responsablemente frente al electorado.

³⁶ Para la distribución territorial de las participaciones municipales, por ejemplo, el 6% se distribuye de acuerdo con el progreso en calidad de vida, utilizando la variación de los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en dos momentos en el tiempo. Actualmente, sólo se utilizan los índices resultantes de los censos de 1985 y 1993.

blecimiento de un sistema de transferencias condicionadas que, por un lado, premie el esfuerzo fiscal de las regiones y, por el otro, sirva de mecanismo de redistribución de ingreso³⁷. El monto de la transferencia se definiría, por ejemplo, asignando por cada peso de recaudo territorial una determinada cantidad que variaría de acuerdo con el nivel de pobreza de cada departamento o municipio. Esto implicaría darle un mayor peso al criterio de esfuerzo fiscal sin dejar de lado las consideraciones distributivas³⁸.

Junto con la reforma al sistema de transferencias es necesario revisar el régimen tributario territorial, el cual se caracteriza por la dispersión de tributos con bajo potencial de recaudo y cuya destinación, en muchos casos, está condicionada a la financiación de ciertas actividades. Como resultado de esa dispersión de tributos en muchos casos puede resultar muy costosa la administración del impuesto frente al valor del recaudo.

Una legislación tributaria consistente con un verdadero esquema descentralizado, debe otorgar un alto grado de autonomía a los territorios para que estos puedan crear y eliminar impuestos de acuerdo con sus características y necesidades de financiamiento. En Colombia por razones constitucionales y legales esto no es posible. No obstante, el esquema tributario vigente puede ser revisado para tratar de adecuarlo, en la mejor forma posible, al desarrollo del proceso de descentralización. En este sentido, se

puede tratar de simplificar el número de tributos existentes y los procedimientos administrativos asociados a ellos. De igual forma, se debe ir eliminando gradualmente la destinación específica del recaudo de algunos de estos impuestos.

Actualmente las regiones tienen la posibilidad de ajustar las tarifas de algunos tributos dentro de unos rangos preestablecidos por la ley. No obstante, el margen de maniobra que concede la ley a las regiones no es aprovechado plenamente debido a que no existen los incentivos adecuados para que los gobernadores y alcaldes traten de maximizar su renta tributaria. Una manera de lograr un aumento significativo en el recaudo de impuestos territoriales sería el establecimiento de un sistema de transferencias condicionadas, como el mencionado anteriormente, el cual le da un alto peso al esfuerzo fiscal sin dejar de lado aspectos distributivos. De manera simultánea, podrían revisarse los rangos de tarifas de estos impuestos con el fin de actualizarlos y ajustarlos a un nuevo esquema de transferencias, el cual premie el esfuerzo fiscal. También podría pensarse en la posibilidad de que cada región estableciera una sobretasa a un impuesto nacional³⁹.

V. COMENTARIOS FINALES

La Constitución y sus normas reglamentarias modificaron el sistema de transferencias del gobierno nacional hacia los gobiernos mu-

³⁷ Una propuesta concreta para modificar el sistema de transferencias territoriales fue presentada por Alesina, Carrasquilla y Echavarría (2000).

³⁸ Actualmente, únicamente el 6% de las participaciones municipales se distribuye de acuerdo con este criterio.

nicipales y departamentales y asignaron “responsabilidades” de gasto a estos gobiernos. En esencia, estas reformas no estuvieron orientadas a establecer un sistema que le otorgara mayor autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales. Por el contrario, parece que el principal objetivo fue mejorar la eficiencia del gasto público nacional delegando su ejecución en las regiones. De hecho, las reformas le imprimieron un alto grado de inflexibilidad al manejo presupuestal del gobierno central sin que esto se tradujera en una mayor autonomía fiscal de los gobiernos territoriales.

En general se puede concluir que el esquema actual perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional. En primer lugar, porque el sistema no posibilita que los territorios generen un volumen importante de recursos propios. En segundo lugar, porque las transferencias nacionales tienen destinación específica y, finalmente, porque algunas de las rentas propias, total o parcialmente, también tienen destinación específica. Como resultado de esto, a nivel territorial se generan incentivos para el sobregasto y el sobreendeudamiento, para que no existan mecanismos de control y auditoría de los ciudadanos sobre el gasto regional, y para que los políticos no actúen responsablemente frente al electorado.

Desde el punto de vista del gobierno central, el esquema actual conduce a la inflexibilidad presupuestal en el manejo de los ingresos y la asignación del gasto nacional, a la duplicación de funciones con las regiones

y a la falta de una clara política de inversión en proyectos de impacto nacional.

Las reformas de los años 90 no dejaron muy claro si los constituyentes pretendían desarrollar un sistema fiscal descentralizado que asegurara una provisión mínima de bienes y servicios locales financiados por el gobierno nacional, o si solamente buscaban mejorar la eficiencia del gasto público manteniendo en esencia un sistema fiscal centralizado. Si el objetivo era garantizar que el gobierno nacional suministrara unos niveles mínimos de ciertos servicios públicos como los de salud y educación, la fijación *a priori* de un monto de transferencias equivalente a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación no es consistente con este objetivo, debido a que no hay ninguna relación entre el comportamiento de dichos ingresos y las necesidades de recursos para proveer estos bienes y servicios. Así mismo, las fórmulas de distribución territorial del situado y las participaciones municipales se diseñaron sin tener en cuenta el costo de proveer estos servicios en los territorios. Por ejemplo, para el caso del situado fiscal, las fórmulas básicamente se preocuparon por garantizar el financiamiento de una nómina regional, lo cual, en últimas, no significó un cambio fundamental con respecto a la distribución del situado antes de las reformas.

Si las reformas pretendían darle responsabilidades de gasto adicionales a los gobiernos subnacionales en estos renglones, no considerar cambios en el sistema impositivo territorial para la generación de recur-

³⁹ Bird (1999) propone el establecimiento al valor agregado territorial.

tos adicionales también resulta inconsistente con este objetivo. Del otro lado, la inflexibilidad que se le introdujo al manejo del presupuesto del gobierno nacional claramente va en contra del propósito de lograr una mayor eficiencia del gasto público.

Teniendo en cuenta toda la problemática asociada al proceso de descentralización, consideramos que es necesario redefinir el sistema de transferencias territoriales al igual

que el régimen tributario departamental y municipal, de manera que se pueda lograr consistencia entre el manejo de las finanzas nacionales y las territoriales bajo un esquema fiscal descentralizado. En particular, debe pensarse en un sistema de transferencias que premie el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, sin dejar de lado consideraciones distributivas, y en una legislación tributaria que permita dinamizar el ingreso tributario de las regiones.

REFERENCIAS

- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Echavarría, J. (2000). Decentralization in Colombia, Documento de Trabajo, No. 15, *Fedesarrollo*, agosto.
- Bird, R. (1981). *Las finanzas intergubernamentales en Colombia*, Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Bogotá.
- _____ (1999). "Rethinking subnational taxes: A new look at tax assignment", *IMF Working Paper*, 165, diciembre.
- _____; Fiszbein, A. (1999). "Colombia: the central role of the central government in fiscal decentralization", en *Fiscal decentralization in developing countries*, R. Bird; Vaillancourt, F., eds., Cambridge University Press.
- Castro, J. (1981). "Hacia la democracia local, un nuevo régimen departamental y municipal", en *Economía Colombiana*, revista de la Contraloría General de la República, 130, pp. 63-80.
- Comisión de Racionalización del gasto y de las finanzas públicas (1997). *Informe Final*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Correa, P.; Steiner, R. (1994). "Decentralization in Colombia: Recent changes and main challenges", Lehigh University, Working Paper, octubre.
- Departamento Nacional de Planeación (1980). *Plan de Integración Nacional: 1979-1982*, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1991). *La revolución pacífica. Plan de Desarrollo económico y social: 1990-1994*, Bogotá.
- Dillinger, W.; Webb, S. (1999). "Decentralization and fiscal management in Colombia", en *Policy Research, Working Paper*, 2122, The World Bank.

-
- Fedesarrollo (1999). ¿Cómo va la descentralización en el país?, *Coyuntura Social*, No. 20, mayo.
- Gramlich, E. M. (1987). "Subnational fiscal policy", *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy: A Research Annual*, No. 3, pp. 3-27.
- Musgrave, R. A. (1959). *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill.
- Ocampo, J. A. (1984) "Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana", en *Crisis mundial, protección e industrialización: Ensayos de historia económica colombiana*, Ocampo, J. A.; Montenegro, S. eds., capítulo 6, pp. 345-366.
- Oates, W. E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, No. 37, pp.1120-1149, septiembre.
- _____ (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Rojas, F., (1987a). "Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia, 1960-78", en *Economía Colombiana*, revista de la Contraloría General de la República, No. 190-191, febrero-marzo, pp. 40-45.
- _____ (1987b.). "Gasto público en Colombia: De la misión Bird-Wiesner al informe de la Comisión de Gasto (1978-1986)", *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, 190-191, febrero-marzo, pp.46-53.
- Sánchez, F.; Olivera, M.; Cortés, G. (1997). "Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas", *Archivos de Macroeconomía*, No. 67, Departamento Nacional de Planeación, octubre.
- Vargas, J.; Sarmiento, A. (1997) Características de la descentralización colombiana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Reformas de Política Pública, No. 49, Santiago de Chile.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.