

LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA, A PROPÓSITO DE LA LEY 715 DE 2001

181

Sumario:

Introducción. Precisiones conceptuales. Antecedentes de la descentralización. Inicios de la descentralización fiscal. Descentralización en la Constitución de 1991. Reglamentación del modelo principal-agente. Descentralización y ajuste fiscal. Algunos resultados del ajuste territorial. Política de ajuste fiscal y *baill outs*. Mayor democracia representativa y participativa. El Acto Legislativo n.º 1 y la Ley 715 de 2001. Conclusiones.

HENRY RODRÍGUEZ SOSA⁹¹

1. Introducción

Una de las políticas públicas que se ha aplicado con relativa consistencia durante la última década en Colombia es la descentralización. El país forma parte de esa tendencia general que hizo decir a OATES que la descentralización está en boga tanto en países industrializados como en países en vías de desarrollo (OATES 1998).

Con antecedentes que se remontan a los años ochentas, el país vivió una década entera bajo los parámetros de un nuevo ordenamiento constitucional que lo consagró en forma de República unitaria pero descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, pluralista y participativa. No puede considerarse simplemente anecdótico que un ministro de hacienda (HOMMES en *Conflictos y dilemas de la descentralización*, 1995), al hablar de descentralización, la considere sinónimo de revolución social e indicador insoslayable de cambio de reglas de juego, característico de transformaciones de largo plazo (NORTH 1996).

Para un país que resolvió su crónica inestabilidad política decimonónica mediante una organización centralista y autoritaria del Estado que le duró más de 100 años, propiciar

91. Subdirector de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF); sociólogo con maestría en estudios de desarrollo en el London School of Economics and Political Science.

un cambio que altera radicalmente las relaciones políticas y económicas al interior del Estado, y que redefine las relaciones sociales al involucrar a la comunidad, no resulta exagerado el calificativo y reconforta aceptar que los avatares del proceso de descentralización en Colombia son las manifestaciones externas de ese cambio de reglas de juego sobre el cual podría construirse una nueva sociedad.

Precisamente, al comenzar el siglo *xxi* se introdujeron los primeros grandes ajustes constitucionales y legales al proceso de descentralización en el país. Estudiar la lógica de estos cambios y su contexto es el objetivo del presente ensayo.

El trabajo se ha dividido en seis partes. La primera, reseña algunos elementos teóricos básicos; la segunda, presenta en forma breve los antecedentes de la descentralización especialmente durante los años ochenta; la tercera, hace una presentación de los propósitos y un breve balance de los resultados que en materia de descentralización se alcanzaron a partir de la Constitución de 1991; la cuarta, discute someramente la lógica de la política de ajuste y sus interrelaciones con la descentralización; en la quinta, se discute brevemente el balance de la descentralización, y en la última sección, con la presentación de los cambios normativos propuestos, esbozar algunas conclusiones.

2. Algunas precisiones conceptuales

Para efectos de este ensayo tiene sentido insistir en la noción de descentralización como una forma de organización social y política, que goza de un extraordinario soporte en la literatura económica (la rama teórica conocida como Federalismo Fiscal), pero resulta crucial aceptar que la argumentación económica no la agota y, para bien o para mal, no necesariamente la define.

No es este un supuesto caprichoso o novedoso; ya entre nosotros el informe final de la misión para la descentralización de 1992 había planteado el asunto en los siguientes términos:

El objetivo último de la descentralización y de un federalismo fiscal es aumentar y mejorar la gobernabilidad a nivel regional, local y, de esta manera, a nivel nacional. En esencia, ella depende del resultado de dos procesos y de las externalidades de su interacción. El primero, el proceso económico para mejorar la eficiencia y la disponibilidad de bienes y servicios. El segundo,

el proceso político para vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas y dar a ellas legitimidad y capacidad de ser cumplidas⁹².

En un escrito posterior, pionero a nivel evaluativo, WIESNER escribió en relación con nuestras reformas: “La conclusión que emerge es que la descentralización es más un problema de carácter institucional y político que estrictamente técnico o económico”⁹³.

Aceptada esta precisión, y con fines puramente analíticos, resulta útil diferenciar los objetivos que en materias económica y política se buscan con una política de descentralización.

En cuanto a lo económico, el punto de partida es la taxonomía clásica de MUSGRAVE sobre las funciones de la Hacienda Pública. Acorde con ella, el nivel central de gobierno tiene como responsabilidades básicas la estabilización macroeconómica y la redistribución; los niveles descentralizados de gobierno tendrían su razón de ser en la provisión de los llamados bienes públicos locales, es decir, bienes y servicios cuyo consumo está limitado a su propia jurisdicción (MUSGRAVE 1955).

Precisemos un poco el estado actual de estos supuestos. En cuanto a la función macroeconómica, es evidente que sin la posibilidad de utilizar herramientas como la política monetaria, cambiaría o de integración en un contexto de globalización no cabe la discusión acerca de a cuál nivel le corresponde esta función; aún más, sin sostener que la estabilidad macroeconómica sea la función esencial del Estado, no cabe duda de que el manejo díscolo de la misma está en la raíz de las crisis actuales, incluyendo justamente el inadecuado balance macroeconómico de la descentralización. Este argumento pierde su consistencia en el caso de la función de redistribución, ya que el argumento económico descansa en la movilidad interjurisdiccional de los sujetos de la distribución y en el manejo de las externalidades. Adicionalmente se debe destacar el argumento traído por OATES según el cual la experiencia real de la descentralización indica que los niveles subnacionales se ocupan e incluso prefieren atender políticas de redistribución que en múltiples casos justifican y legitiman la actividad política. Al final, el manejo centralizado, evidente para MUSGRAVE, en la provisión de bienes públicos puros, como defensa, justicia, seguridad y el manejo de las relaciones internacionales se diluye no sólo en cuanto se trata de la provisión de los demás bienes, que es el soporte clásico del federalismo fiscal, sino

92. *Finanzas públicas regionales en Colombia*. Bogotá, Banco de la República, 1990, p. 373.

93. EDUARDO WIESNER. *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Bogotá, DNP, ANIF, FINDETER, 1995, p. 6.

que en situaciones de crisis y de guerra, como las que vive Colombia, se abre la discusión sobre la capacidad real del nivel central para proveer adecuadamente los bienes públicos puros. ¿No es acaso lo que estamos viviendo en materia de seguridad y orden público?

Ahora bien, el supuesto básico sobre el cual descansa la mayor eficiencia de la asignación de los bienes a nivel local tiene que ver con el reconocimiento de asimetrías en la información, que son mucho más manejables por el nivel subnacional, por definición, más cercano al ciudadano y a las necesidades locales. Sin embargo, esta posibilidad está directamente condicionada por la forma como se efectúe la descentralización, por lo que tiene más elementos de un problema administrativo, técnico y político en el sentido amplio de la palabra, que de un asunto económico.

Grosso modo, políticamente hablando, se espera que la descentralización conduzca de manera simultánea a democratizar el sistema mediante la distribución del poder del Estado entre los diversos niveles y a relegitimarlo como resultado del acercamiento del ciudadano al proceso de toma de decisiones. Faguet sostiene que esto se debe a la aparición de al menos cuatro respuestas positivas a ese nivel:

- a. La descentralización incrementa el acceso de zonas rurales y localidades que de otra forma no hubiesen accedido al gobierno central.
- b. En virtud del proceso, se fortalece la participación y la capacidad de la administración local, que debe, al menos, fortalecer su capacidad para presionar al nivel nacional.
- c. Para acompañar la actividad local aparecen nuevas organizaciones y formas de participación que promueven y buscan gerenciar el proceso.
- d. El gobierno central presiona de manera continua buscando la planeación y el desarrollo local.

Lo interesante de esta manera de ver el problema estriba en señalar que los argumentos a favor de la descentralización tomados de la ciencia política, a saber, el desarrollo de una mayor responsabilidad política y un incremento en la sanción correspondiente por el ejercicio del poder público (*responsiveness and accountability*) son una cuestión que se deberá contrastar empíricamente, es decir, no son un axioma propio de la descentralización, como lo suponen muchos analistas⁹⁴.

94. JEAN PAUL FAGUET. "Descentralization in Bolivia. A empirical study", en *Revista de Economía*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2000.

Por último, vale la pena llamar la atención sobre los términos básicos de la discusión sobre los arreglos institucionales y las formas organizativas típicas de la descentralización, al menos en Latinoamérica. TIM CABELL y otros propusieron como herramienta heurística el uso de dos modelos típicos de descentralización. Como tales, es necesario repetirlo, los modelos no se presentan de manera pura en la realidad, pero permiten clarificar la lógica política y técnica con las que cada sociedad emprende el proceso⁹⁵.

El primer modelo se denomina de escogencia pública local, bautizado así por referencia explícita a la escuela del *Public Choice* que sostiene la mayor eficiencia en la asignación de bienes, sobre la base de la absoluta libertad de la escogencia por parte del nivel local. Esta alternativa implica la elección, con independencia del poder central, de las autoridades locales y muy especialmente el control y decisión autónomo sobre sus propios recursos, tanto en su origen como en su destino, sin restricciones y sometidos exclusivamente al ordenamiento local. La forma política típica de este modelo es el federalismo, consagrado constitucionalmente y en general acompañado de restricciones para el ejercicio del poder central.

El segundo modelo es denominado modelo de principal-agente, en referencia explícita a la parte de la nueva teoría institucional que en el estudio de las relaciones económicas asimila los procesos de elección a un contrato, asigna el nombre de principal a quien confiere el voto para que el agente lo lleve a cabo. En el caso del sector público la relación principal-agente se multiplica dada la diversidad de instancias y grupos de interés representados incluso al interior del gobierno. Para el caso que nos ocupa, el principal (el pueblo) ordena la descentralización, y el gobierno, en cumplimiento de esto, designa un agente para que lleve a cabo el proceso. Políticamente este modelo no requiere que haya una federación formal, y acompaña el proceso con restricciones y potestades reservadas al gobierno central.

Lo decisivo en el desarrollo de la descentralización es que en el caso del primer modelo el proceso de descentralización transita por un proceso paulatino y progresivo de asunción de responsabilidades y competencias, impulsado por un sistema de incentivos y recompensas. En cambio, el segundo modelo actúa bajo una asignación previa de competencias y responsabilidades, en la cual los entes descentralizados compiten y

95. TIM CABELL y otros. *Descentralización en Latinoamérica*. DNP, s. f.

buscan la provisión óptima de los bienes públicos de su jurisdicción.

Es importante reiterar que los dos caminos deben conducir al mismo fin, es decir, a una adecuada, funcional y sostenible descentralización. La diferencia estriba básicamente en los arreglos institucionales y la perspectiva temporal del proceso. Vale la pena anotar que no se tiene evidencia empírica que concluya definitivamente sobre la superioridad de un modelo sobre el otro, y que su selección tiene mucho más que ver con la historia y la política que con un sesudo análisis de racionalidad económica.

Más allá del camino escogido para implementar la descentralización, el proceso debe, técnicamente y como garantía de éxito, satisfacer lo que los analistas denominan condiciones o requisitos de la descentralización. En este sentido, estas condiciones constituyen la clave para preparar o, en su defecto, después de desarrollada, diagnosticar o evaluar las posibilidades reales de éxito del proceso. Estas claves, según WIESNER, serían⁹⁶:

De política económica: acorde con este criterio, la descentralización puede ser concebida como un simple proceso de transferir recursos y algunas responsabilidades o competencias, o como un proceso que permita alcanzar una mayor autonomía local sostenible y que asegure una mayor calidad de vida a nivel regional y local. En el primer caso, la descentralización es entendida solamente como un problema de reparto, para compensar desigualdades; en el segundo estaríamos en presencia de un auténtico modelo de organización política y social.

De orden institucional: referidos en especial a la capacidad del sector público local para absorber bien los recursos y las competencias, y del sector central para impulsar adecuadamente el proceso. Incluye sistemas de información, de evaluación y seguimiento, normas claras y procedimientos sencillos que permitan resolver los inevitables conflictos y dinamizar los procesos.

De orden instrumental: se incluye aquí el tratamiento sistemático, claro, coherente y eficaz de las transferencias intergubernamentales, que envíen las señales adecuadas, en el sentido de incentivar la eficiencia en la provisión de los bienes, contribuyendo fundamentalmente a determinar de forma justa los “precios correctos” para garantizar su equilibrada distribución sobre la base del estímulo al esfuerzo fiscal local.

96. EDUARDO WIESNER. Ob. cit., pp. 42 y ss.

De estrategia: referidos a la visión de largo plazo del proceso, donde el esquema descentralizador debe apoyarse en la diversidad regional y en la búsqueda de la consolidación del desarrollo de las regiones, respetando su vocación y su diferencia histórica, económica y social.

3. Antecedentes de la descentralización

Según la historia, podríamos diferenciar tres períodos que no sólo guardan continuidad cronológica sino que se encuentran asociados con una característica central que les otorga sentido y los configura o desfigura, como preferirían decir los críticos. Estos tres períodos son:

1. Los inicios de la descentralización fiscal.
2. La Constitución de 1991 y la descentralización política.
3. La descentralización y la experiencia de ajuste fiscal.

3.1 Los inicios de la descentralización fiscal

Debe recordarse que la década de los años ochenta comenzó con una situación de profundo deterioro de la economía nacional. Indicadores como déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, agudo desequilibrio en las finanzas del gobierno, atraso cambiario y estancamiento en el crecimiento económico, hacían parte del panorama. El gobierno entrante intentó aplicar correctivos sobre la base de una política expansiva del gasto público acompañada de restricción a las importaciones y fortalecimiento de los ingresos fiscales. Para 1984 era evidente el fracaso de la estrategia y se dio un giro hacia una estrategia esencialmente ortodoxa, que permitió cumplir con las metas macroeconómicas.

Es en este contexto donde deben ubicarse los primeros esfuerzos por fortalecer la descentralización, que aparece como una de las herramientas fiscales que contribuirían a solucionar la crisis.

De hecho, el antecedente más importante de todo el proceso es el situado fiscal, y denuncia en su nombre el espíritu del legislador. El acto legislativo N.º 1 de 1968 (que reformó la Constitución de 1886) ordenaba la distribución de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación entre los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de

Bogotá. La Ley 46 de 1971, desarrollando la norma citada, ordenó transferir como situado fiscal el 13% en ese año, el 14% en 1972 y a partir de 1975 el 15%. Esta ley posibilitaba un incremento hasta del 23% de los ingresos corrientes, opción que no se utilizó.

A juicio del informe de finanzas públicas regionales de Colombia “conviene recordar que la creación del situado Fiscal obedeció al propósito de racionalizar un importante flujo de transferencias intergubernamentales que venía efectuando la Nación para el apoyo del gasto regional en educación y salud, sin criterios claros ni explícitos en relación con su regularidad y su forma de asignación y distribución”⁹⁷.

Vale la pena destacar algunos elementos, en primer lugar, la clara orientación hacia la provisión de los llamados bienes meritorios (salud y educación); en segundo lugar, el sentido básico de racionalidad fiscal de la medida, teniendo como receptor el nivel intermedio de la organización política (departamentos o su equivalente); y por último la clara tensión entre las posibilidades de financiación de la Nación y las potencialidades de la medida, perceptibles en el manejo, caracterizado por el incremento de las asignaciones, y de una posibilidad legal, nunca utilizada, de mayores recursos.

Siguiendo este camino, y en el contexto de crisis expuesto se introdujeron las primeras reformas descentralizadoras que, con una óptica esencialmente fiscal, buscaron el fortalecimiento de los ingresos de los niveles subnacionales, acompañados de un primer esfuerzo por delimitar competencias. Las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 son los ejemplos de este momento.

La Ley 14 de 1983 quería fortalecer el nivel departamental, con este objetivo racionalizó su fuente principal de recursos, los impuestos al consumo, buscando mayor elasticidad y vigor en el recaudo; por su parte, la Nación le cedió el impuesto de timbre correspondiente a vehículos, pero conservó la naturaleza municipal del impuesto origen, el de circulación y tránsito. Los logros en este aspecto, aunque positivos, no fueron suficientes.

Respecto de los municipios reformó la estructura de los dos impuestos base, actualizándolos y simplificándolos. Creó el predial unificado y ordenó la actualización catastral en el caso del impuesto predial, depuró algunas bases y estableció los

97. Banco de la República. *Finanzas Públicas Regionales en Colombia*, Bogotá, 1990, p. 81.

rangos tarifarios en el caso del impuesto de industria y comercio. En este caso se obtuvieron mayores resultados. Hablamos de los dos tributos más importantes de la estructura impositiva municipal.

La Ley 12 de 1986 constituyó la pieza maestra de la descentralización fiscal municipal al incrementar en forma sustancial la participación municipal en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el más dinámico de los impuestos nacionales. Los municipios incrementaron su participación, pasando de obtener el 25% en 1986 al 45.3% en 1992. Así mismo, se les asignaron nuevas responsabilidades en aspectos como acueductos, alcantarillados, construcción, mantenimiento y dotación de planteles educativos, puestos de salud, instalaciones deportivas y parques, extensión de redes de electrificación en zonas rurales y urbanas, construcción de infraestructura urbanística, de servicios públicos y de equipamientos sociales, construcción y pavimentación de calles, carreteras, caminos vecinales y puertos, mataderos, centrales de transporte, plazas de mercado y ferias, entre otras.

Es interesante destacar que la medida que mayores efectos fiscales produjo fue el fortalecimiento de los municipios, donde la redistribución de competencias fluye hacia la provisión de los bienes sociales por parte de estos entes territoriales. En otras palabras, la descentralización de la década de 1980, tanto por los efectos fiscales como por los arreglos institucionales, es municipalista.

Concomitante con el movimiento fiscal, la descentralización comienza a plantearse en términos políticos. Debe recordarse que la abstención alcanzaba el 60% y los movimientos cívicos y populares ganaban notoriedad y formas de organización crecientemente regionales, evolucionando por fuera de los partidos tradicionales y del marco legal e institucional establecido. Es en esta coyuntura donde se establece, al menos entre nosotros, el paradigma según el cual un régimen centralizado es por definición ineficiente y antidemocrático, por oposición a un régimen descentralizado económica y administrativamente eficiente y políticamente democrático⁹⁸. El acto legislativo N.º 1 de 1986 y con él la elección popular de alcaldes da inicio normativo a esta nueva perspectiva, y de paso reafirma políticamente el carácter municipalista de nuestra descentralización.

98. Esta noción tan particularmente acendrada en los defensores de oficio de la descentralización ha sido criticada desde el comienzo mismo del proceso. Ver, por ejemplo, el texto de DARIÓ RESTREPO, *Descentralización y neoliberalismo* y la compilación de FESCOL, *Estado y nuevo régimen territorial*, ambos de 1992.

3.2 La Constitución de 1991 y la descentralización política

190

La Constitución de 1991 tomó partido por una organización política descentralizada. El origen del poder fue redefinido, comoquiera que ya no se encuentra en Dios, como lo preveía la Constitución de 1886, sino en el pueblo colombiano, como estila la modernidad.

En la Constitución de 1991 se define la Nación en los siguientes términos:

Art. 1.º Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El texto constitucional no admite discusiones, otorga los pilares para construir una organización estatal esencialmente diferente, en la que sin sacrificar el carácter de república unitaria, se ordena construirla de manera descentralizada, participativa y pluralista.

Desde el punto de vista fiscal, el esquema de las transferencias intergubernamentales que se había desarrollado en la década anterior se reordena en los artículos 356 y 357 en los cuales se regulan el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación. El artículo 356 comienza con una instrucción que a la postre resultará definitiva, ya que la Constitución defiere a la ley la definición de competencias y responsabilidades:

Art. 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

Y la complementa con un texto que, fiel al talante colombiano, ordena la gradualidad del proceso, elemento que a nuestro juicio inclinará la balanza de la implementación por el modelo llamado de principal-agente:

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a

los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada.

En el mismo artículo se reitera la destinación específica del situado fiscal:

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

A su vez, el artículo 357 otorga un tratamiento similar a los recursos destinados a los municipios, definiendo su naturaleza ya no como cesión o concesión del nivel central sino como participación obligatoria en los ingresos de la Nación:

Art. 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

Obsérvese como también se refiere a la ley el destino específico de los recursos. Más adelante, al definir el monto de los recursos se hace explícito el interés por la presencia de un agente regulador del proceso descentralizador:

La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Puede considerarse que el énfasis en este aparte normativo es el establecimiento de mecanismos de lucha contra la corrupción, pero esto no invalida la forma organizativa implícita del modelo: un principal y un agente.

Los artículos 360 y 361 regularon lo correspondiente a la explotación de recursos no renovables, fuente de ingresos sumamente importante en virtud de las explotaciones de petróleo y carbón. Veámoslo:

Art. 360. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como

los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

Acorde con el segundo inciso, la explotación de estos bienes genera a favor del Estado las regalías y en ellas participan, en principio, sin dilaciones o condiciones, las entidades territoriales. Además, no se establece ninguna limitación sobre su destino, en este sentido el arreglo institucional implícito está más cerca del modelo de escogencia local; quizás sea esta la razón por la que los estudiosos optaron por llamar híbrido el modelo de la descentralización colombiana.

Al respecto vale la pena señalar que el artículo siguiente suaviza esta orientación y regula íntegramente los recursos que corresponderían a la Nación. Esta vez las entidades territoriales capturaron el uso de los recursos que el artículo anterior había entregado al nivel central y dispusieron su manejo a través de un fondo, cuya dinámica se enmarca en el arreglo institucional principal-agente:

Art. 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará un fondo nacional de regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Ahora bien, con respecto a los denominados ingresos propios, tributarios y no tributarios, el texto constitucional no avanzó sustancialmente. De hecho, sólo estableció los principios básicos del régimen tributario y señaló la regla jurídica para establecer tributos. Veamos:

Art. 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. La regla jurídica se estableció en el artículo 338:

Art. 338. En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

En principio, la norma parece permitir un desarrollo autónomo de las potestades tributarias; sin embargo, en derecho, y así lo interpretó la Corte Constitucional, existe una jerarquía de normas, por lo que debe entenderse que esa autonomía es residual; es decir, respeta y está definida por lo que se establece en la misma Constitución y especialmente en la ley, que se discute y aprueba en el Congreso de la República, no en el seno de las entidades territoriales.

En suma, desde el punto de vista fiscal, en la Constitución de 1991 estaban presentes los fundamentos para seguir con base en un arreglo institucional del tipo principal-agente, en desmedro de una alternativa tipo escogimiento local.

Ahora bien, un asunto que merece la mayor consideración es la decisión política que se tomó con respecto a los departamentos. En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente se discutió de manera abierta la eliminación de esta entidad territorial. Dentro del espíritu municipalista del proceso de los años ochenta no se veían claros la función y el papel de los mismos. Sin embargo, por un voto los departamentos fueron incluidos como entidad territorial y en consonancia con esa decisión se tomaron al menos dos medidas fundamentales. Primero, se unificó todo el nivel intermedio, y en virtud de esto se elevaron a la categoría de nuevos departamentos las antiguas intendencias y comisarías. En principio, le corresponde a la ley de ordenamiento territorial (una de las cuatro leyes orgánicas contempladas en la Constitución) el tratamiento diferenciado del régimen territorial de estas entidades. En la práctica y al igual que en el caso municipal, la decisión ha orientado un tratamiento igual y por ello inequita-

tivo para los departamentos. La segunda decisión, de hondo calado político, fue la aprobación de la elección popular de los gobernadores. Aquí el constituyente siguió el paradigma según el cual un Estado descentralizado es más democrático y más eficiente.

En general, para la Asamblea Constituyente y para la opinión pública el fortalecimiento de la descentralización, la elección popular de gobernadores, el sistema de planeación participativa, los mecanismos de control político directo como la revocatoria del mandato y la posibilidad de presentar directamente iniciativas legislativas, constituían la respuesta de la nueva Carta a la necesidad de encontrar espacios políticos alternativos, además de la configuración de una fórmula tendiente a superar el conflicto armado y a legitimar el sistema.

Infortunadamente estos objetivos políticos se consideraron consecuencia ineluctable del hecho formal de expedir la Constitución. Los colombianos conocían de sobra que se podían escribir leyes sin ningún efecto, no parecían esperar lo mismo de escribir una nueva Constitución.

3.3 Los desarrollos de la Constitución de 1991 o la reglamentación en el modelo principal-agente

Los constitucionalistas consideran a nuestra Carta del 91 como garantista, y la crítica lamenta los más de cuatrocientos artículos que han hecho de las discusiones de interpretación el delirio de nuestro acendrado legalismo. Más allá de estas características la tesis aquí expuesta es que el andamiaje constitucional orientó la descentralización hacia el modelo denominado de principal-agente y, adicionalmente, no entregó claves o parámetros para su posterior desarrollo, lo que fue llenado por la labor de los grupos que la literatura especializada denomina “capturadores de renta”.

Una consecuencia no prevista de esta ausencia de directriz se evidencia al comprobar cómo los desarrollos legales obedecieron, en ciertas oportunidades, a pautas diferentes. Esa divergencia fue la expresión y el terreno más expedito para la acción de los capturadores de renta, incluyendo los institucionales. En este contexto, por ejemplo, es razonable interpretar la ley básica del modelo de descentralización, la Ley 60 de 1993, como el resultado formal de la confrontación de esos intereses y se entiende por qué, en general, la ley se ocupó de garantizar

continuidades históricas del modelo de repartición, permitió la excesiva injerencia del gobierno central, y tras la noción de control técnico del proceso, sumergió la descentralización en un laberinto que no propició la autonomía de las entidades territoriales.

La ley debía resolver como básicos dos problemas, la definición de competencias y el manejo de los incentivos que, ordena la teoría, deben privilegiar la eficiencia. Todo esto en el marco establecido por la Constitución, es decir, en nuestro criterio, el modelo principal-agente. Veamos:

Las competencias. Desde el punto de vista de las competencias, la Ley 60 de 1993 reafirmó el carácter municipalista de la provisión de los bienes y servicios meritorios o cuasi públicos como los define BUCHANAN. Así mismo, formalizó el limbo departamental, asignándole la ya famosa, por indefinida, función de intermediario entre la Nación y los municipios:

Art. 2.º Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, *en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social*, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional y a los respectivos acuerdos municipales, así...

Se listan a continuación salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, desarrollo rural campesino y agropecuario, mantenimiento integral de instituciones de prestación de servicios a cargo de los municipios y, finalmente, otorgamiento de subsidios a la demanda.

En contraste, veamos la definición de competencias de los departamentos.

Artículo 3. Competencias de los departamentos. Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1. Administrar los recursos cedidos por la nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los

sectores de educación y salud y *ejercer funciones de coordinación, subsidiaridad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales* conforme a la Constitución, a la ley, y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los ministerios.

2. Registrar las instituciones que prestan servicio de salud y definir su naturaleza jurídica...
3. Actuar como instancia de intermediación entre la nación y los municipios...
4. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas en la presente ley...

Es interesante reflexionar sobre la bastardilla del texto. La Constitución Política, en el artículo 288, señala:

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley.

La experiencia de la descentralización en Colombia permite sostener que deferir a la ley, sin establecer las reglas de juego, la aplicación de estos principios conduce a diluir la responsabilidad de la actuación de la entidad y menoscabar los incentivos de autonomía y autodeterminación. La Constitución ordena la aplicación de los principios y otorga flexibilidad a la ley, pero al no definir unas reglas de juego en su aplicación, forzoso era concluir que la Ley 60 de 1993 las estableciera. Tampoco aquí se desarrolló la norma, creando el espacio para el traslape de responsabilidades.

En nuestro criterio, la regla básica tiene que ver con la aceptación previa de la entidad territorial responsable de la participación en la respectiva competencia. Parecería claro en el caso de la subsidiariedad, pues es la debilidad del directo responsable que obliga al superior, departamento o Nación, a contribuir subsidiariamente con la función, aunque esto requeriría la solicitud expresa del ente responsable o, por lo menos, la definición precisa de las condiciones en las cuales se considera que no podrá satisfacer en forma adecuada la provisión del bien o servicio. En el caso de la concurrencia, el problema es mayor. ¿Cómo se define la órbita de actuación de

cada nivel? ¿Quién es finalmente el responsable? ¿Dónde termina o comienza la obligación de cada entidad territorial?

Este confuso entorno jurídico de las competencias diluyó la responsabilidad y debilitó el efecto esperable de los incentivos.

Los incentivos. Desde el punto de vista técnico, como se mencionó en la primera parte, una vez aclaradas las competencias es necesario establecer un sistema de incentivos que oriente el financiamiento bajo criterios de eficiencia. El aspecto central del problema consiste en resolver con base en qué criterios se hace la distribución de los recursos. Lo ideal, en términos de eficiencia, es asignar las transferencias intergubernamentales en función del resultado bajo la orientación de a mayor logro mayor transferencia. Este criterio no es necesariamente compatible con una asignación de la transferencia en función de las necesidades estimadas y resulta manifiestamente contrario a una asignación por inercia del gasto que por lo general se presenta como por asignación histórica del sistema. En la práctica, esto significa orientar el sistema hacia unidades atendidas, y transferir el costo promedio para cada una; se trata de orientar el sistema por persona atendida, ya sean pacientes en salud o niños en educación, y transferir el costo promedio correspondiente por paciente o por niño.

La Ley 60 de 1993 no fue exitosa en el manejo del tema. En primer lugar, estableció un largo tiempo de transición o si se prefiere de continuidad del gasto histórico, tanto para el situado fiscal como para la participación en los ingresos corrientes de la Nación. En el caso del situado fiscal, luego de enunciar la exhaustiva lista de requisitos que deben cumplir los departamentos y distritos para que la Nación permita la administración directa de los recursos, señala en el artículo 15:

Artículo 15. Asunción de competencias por los departamentos y distritos. Los departamentos y distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 14 *en el transcurso de cuatro años contados a partir de la vigencia de esta ley*, recibirán mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos que les permitirán cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas...

En el caso de la participación en los ingresos corrientes de la Nación la transición fue más larga, permitiendo el efecto de

la ley para el porcentaje adicional que se incorporaba en la distribución:

Artículo 26. Régimen de Transición. Durante el período comprendido entre 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998 la distribución de las participaciones para inversión social, se efectuará según las siguientes reglas:

1. Cada municipio recibirá anualmente una participación básica igual a la misma cantidad percibida en 1992 en pesos constantes por concepto de las participaciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) establecida en la Ley 12 de 1986.
2. Del valor total de la transferencia del respectivo año se deducirá lo que le corresponde a los municipios como participación básica, y la diferencia se distribuirá de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 24.

Es por esta razón que el mismo Departamento Nacional de Planeación, al referirse al sistema de la Ley 60, declaró que los efectos de la ley sólo se podían evaluar a partir de 1996 cuando se terminaba el período de transición. Evaluando el situado fiscal, el período comprendido entre 1993 y 1996, denominado de sostenimiento inercial, “garantizó a las entidades territoriales una asignación en pesos constantes de 1993, en la cual no existió ningún incentivo para que las entidades territoriales adoptaran las transformaciones necesarias que les permitieran estar preparadas para el modelo de distribución...”⁹⁹. Esto es un eufemismo por no considerar el período de transición como efecto de la ley, permitiendo suavizar los magros resultados alcanzados, incluyendo incluso el período 1997-1998 denominado “ajuste a la eficiencia”.

El mismo informe sostiene en sus conclusiones que en el período de ajuste a la eficiencia se mantuvieron las tendencias, sólo que con menor intensidad.

Valdría la pena agregar que en términos de equidad los resultados del sector educación son más inequitativos que los alcanzados por el sector salud. Las estadísticas muestran que en el caso de educación el situado fiscal por persona atendida fue mayor para los departamentos menos pobres, y que en el caso de salud benefició a los departamentos más pobres. Esta tendencia debe leerse a la par de la comprobación de un crecimiento en los costos del sector educación muy superior al situado fiscal que no se reflejó ni en coberturas ni en mejor

99. Ver DNP. *Planeación & Desarrollo*, vol. XXX, N.º 4, p. 8.

distribución interna del gasto, pero en cambio incrementó la presión fiscal al gobierno nacional.

Aunque la salud presenta mayor equidad, y, en principio, muestra como positivo un incremento en los niveles de cobertura y una mayor venta de servicios, los hospitales hacen realidad la paradoja señalada por WIESNER, según la cual la descentralización se ha pensado siempre como un problema de demanda, cuando en la práctica las limitaciones provienen de la oferta. La experiencia colombiana con su crisis de los hospitales de segundo y tercer nivel ejemplifica el aserto. De otra parte, la transformación de subsidios de oferta (hospitales) a demanda (afiliación a régimen subsidiado) ha sido lenta, y por tanto no incentivó la eficiencia.

Respecto de la participación de los ingresos corrientes, aunque la transición contempló cinco años, el sucesivo incremento, con la fórmula, hizo que para 1998 el recurso adicional fuera asignado según los criterios, mientras que el restante obedecía a la inercia del gasto. Este efecto permitió una asignación en favor de los municipios más pobres, pero puso de presente el principal problema de la fórmula: su gran complejidad e inflexibilidad.

La fórmula integra como criterios: la población pobre, la pobreza relativa, número de habitantes, la eficiencia fiscal, la eficiencia administrativa, y la calidad de vida. Estos criterios definen la asignación que corresponde a cada municipio, y los dineros recibidos deben aplicarse como inversión forzosa en educación 30%, salud 25%, agua potable y saneamiento básico 20%, y en educación física, recreación, deporte y cultura 5%. Queda un porcentaje de 20% aplicable a una lista de 14 sectores e incluye uno denominado otros sectores.

Resulta evidente que la simple presencia de los cinco criterios enunciados cercena el papel de cualquier incentivo (si recibo teniendo más pobres, ¿para qué la eficiencia? Si con mayor población recibo más transferencia, ¿por qué disminuir la pobreza?), todo esto sin considerar siquiera los problemas de información y medición que cada uno implica.

El otro aspecto de la fórmula tiene que ver con la destinación forzosa: siete sectores básicos con porcentaje específico, sin contar la lista de 13 opcionales dentro del 20% restante. A este restrictivo marco debe añadirse la limitación impuesta por lo que los banqueros llaman “gastos elegibles”, es decir, aquello

que en efecto se puede pagar con los recursos. ¿Cómo puede incentivar y orientar el gasto un esquema de esta naturaleza?

Es admirable que el informe evaluador que constata el cumplimiento de estos mínimos legales pase por encima de estos problemas y haga caso omiso de la cantidad de alcaldes vinculados a procesos penales por peculados por aplicación oficial diferente, para concluir sin rubor que “dicho comportamiento permitiría inferir que de alguna manera los porcentajes forzosos no se alejan de las necesidades más apremiantes de las administraciones locales y que la tesis de los efectos sobre la limitación de la autonomía no resulta válida”¹⁰⁰.

La otra variable que afectó de manera negativa el sistema es la contradicción perceptible con las demás leyes que regularon sectorialmente la materia. Los documentos del Ministerio de Hacienda ilustran la contradicción que hay entre lo dispuesto por la Ley 60 de 1993 y las leyes 100 y 142 del mismo año. Más allá de sus logros, la Ley 100 de 1993 se orientó a financiar la demanda con el objetivo de garantizar a toda la población el acceso a unos servicios básicos de salud (Plan de Atención Básica y Plan Obligatorio de Salud), asignando los recursos a las entidades territoriales con base en la población atendida. Como hemos descrito, la Ley 60 de 1993 orientó esfuerzos al financiamiento de la oferta, esto es, a garantizar como mínimo el cubrimiento de los gastos históricos del sistema nacional de salud. En este sentido, arrastró la distribución por reparto y desincentivó la eficiencia.

La Ley 100 creó el sistema general de pensiones, el sistema de seguridad social en salud y el sistema de riesgos profesionales. La profunda reforma que contiene el nuevo esquema en el cual le correspondía al sector privado encargarse de la provisión de los servicios, quedó matizada en la ley por la creación de sistemas mixtos que permiten la participación, con características especiales, del sector público. Esto es evidente en el régimen de pensiones a través del sistema llamado de prima media (público) versus el de ahorro individual (privado), en salud con la incorporación de ARS e IPSS públicas y privadas, con el especial tratamiento de las ESES (Empresas Sociales del Estado), pero fue explícito el interés por estimular la competencia y extender la cobertura no a través de la oferta sino a través de la demanda, generalizando el plan obligatorio de salud y la red de información del SISBEN. Más aún, respecto de las entidades prestadoras del servicio (IPS o

100. *Ibíd.*, p. 182.

ESSES) la expectativa fue el cobro por la prestación del servicio y no el subsidio de operación o de oferta.

En el caso de la Ley 142 de 1993, la diferencia de orientación es también evidente. La ley de servicios públicos crea un marco regulatorio que busca es precisamente incentivar la competencia y evitar el abuso generado por la posición dominante conferida por el monopolio natural en la provisión del bien; luego, lo esencial siempre fue preservar la competencia, fomentar la transparencia y evitar subsidios cruzados a la oferta. Más allá de la evaluación de los resultados alcanzados con estas leyes, la orientación de éstas frente a la Ley 60 resulta opuesta y todo indica que la ley que definía las competencias y recursos de las entidades territoriales no entregaba los incentivos adecuados, sumiendo al proceso en una vía reglamentarista e inflexible.

3.4 Descentralización y ajuste fiscal

La evidencia empírica nos muestra que en la década de los años noventa, contrario a lo esperado por la apertura económica y el proceso de descentralización (acompañados de un proceso de privatización de dimensiones importantes), el tamaño del Estado creció en forma apreciable: el gasto del sector público consolidado (neto de transferencias intergubernamentales) pasó de representar el 27% del PIB a mediados de la década de 1980 al 38% del PIB en 1997 (Banco de la República). La llamada Ley de Wagner se cumplió; tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales ampliaron sus gastos muy por encima de los niveles registrados en la década pasada, a pesar de la disminución reciente del ritmo de crecimiento económico. Así, las transferencias de ingresos corrientes del gobierno central pasaron de 2,3% del PIB en 1990 a 4,5% en 1998, pese a lo cual los gastos corrientes del gobierno central netos de transferencias territoriales, lejos de disminuir también aumentaron de 8,7% a 13,8% del PIB, en el mismo período.

En teoría, para profundizar el proceso de descentralización fiscal y mantener una tendencia estructural de equilibrio fiscal consolidado, los ingresos corrientes nacionales (tributarios y no tributarios diferentes a recursos de capital) debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al gobierno central para compensar las mayores transferencias territoriales;

a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos. Sin embargo, esto no sucedió, los ingresos corrientes del gobierno nacional crecieron por debajo de sus gastos corrientes, y otro tanto ocurrió con los gobiernos territoriales.

Medidos como porcentaje del PIB, los ingresos corrientes del gobierno central pasaron de 10,1% en 1990 a 13,2% en 1998, y sus pagos totales de 11,3% a 18,6%. En cambio los gastos pasaron de 11 puntos en 1990 a 16,67 en 1998. Como resultado de lo anterior el déficit pasó de -0,76 en 1990 a -4,92 en 1998¹⁰¹.

En 1999 la recesión se inaugura en Colombia con una caída del PIB que el gobierno denomina la más alta desde que se conocen estadísticas: -4,9%. Así mismo, el déficit del gobierno central alcanzó 7,2% del PIB y el consolidado 6,4% del PIB.

No había alternativa, la economía entraba en un proceso de ajuste, o las consecuencias serían fatales.

La vía escogida para formalizar el proceso de ajuste fue la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. La Nación se comprometía con ciertas metas del déficit tanto central como consolidado, complementado con un cronograma de reformas estructurales y a cambio el FMI mantendría disponibles dos mil millones de dólares para cubrir intempestivas caídas de las reservas¹⁰².

No es este el lugar para evaluar el acuerdo y sus efectos, próximos a la suscripción de una continuación del mismo, es evidente su saludable efecto sobre los mercados externos, su principal objetivo, como sobre los agentes económicos internos que lo han tomado como un referente de control del desempeño de la economía. Esto refuerza la tesis de negociar y sopesar muy bien los indicadores, privilegiando no el cumplimiento de las metas de contracción del déficit sino las de crecimiento económico.

En este orden de ideas, para cumplir las metas de déficit del sector público no financiero (SPNF) hay dos caminos: los excedentes generados por las empresas industriales y comerciales del Estado, y las entidades territoriales.

Sin margen para utilizar los excedentes de la seguridad social, que condujo ya al país al camino de los ajustes ilusorios, el primer camino depende de los precios internacionales del petróleo (Ecopetrol) por fuera del control de la economía, en cambio queda el margen de las entidades territoriales.

101. Las cifras están consignadas en los anexos. Para la evolución de gasto, ver el anexo N.º 1, y el N.º 5 para la evolución del déficit.

102. Ver los efectos del acuerdo con el FMI y las entidades territoriales en HENRY RODRÍGUEZ SOSA. *La política de ajuste territorial. Contexto y efectos de la Ley 617 de 2000*, Legis, octubre 2000.

A comienzos de la década, éstas no generaban déficit, e incluso en algunos años aportaron un ligero superávit. En cambio, para 1998 el déficit departamental alcanzaba -0,42 y el municipal -1,41, es decir, prácticamente dos puntos del PIB. Este es el contexto en el cual el gobierno nacional entiende que la política de ajuste está ligada al saneamiento de las entidades territoriales y que ese saneamiento se ha transformado, por la coyuntura, en la condición necesaria para la supervivencia de la estrategia descentralizadora.

El gobierno nacional entiende que no puede escindir la política de ajuste fiscal territorial y la política de descentralización. Ante la magnitud del problema, instrumentaliza una estrategia radical, coherente y orientada claramente al saneamiento y fortalecimiento de las entidades territoriales. El Ministerio de Hacienda argumenta que la verdadera labor en pro de la descentralización consistirá en recuperar para ellos la estabilidad financiera y crear las condiciones para que asuman con capacidad y recursos la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos que son, en principio, la razón central de su existencia. De esta manera la política de ajuste fiscal se transforma en precondition del proceso de descentralización¹⁰³.

La base del diagnóstico es sostener que la crisis de las entidades territoriales es de carácter estructural, que se ha agravado con la crisis económica, pero debe su existencia a un desequilibrio estructural tanto en las fuentes de ingreso como en las de gasto. A partir de esta premisa el gobierno definió los siguientes elementos constitutivos de la crisis.

1. El pasivo pensional
2. Los gastos de funcionamiento
3. Las fuentes de ingresos
4. La deuda pública

3.4.1 El pasivo pensional

El gobierno nacional insiste en que el factor que representa el mayor riesgo para la estabilidad macroeconómica en los próximos años es el pasivo pensional. Según cálculos actuariales del Ministerio de Hacienda, el pasivo pensional del orden territorial alcanzaba 65,4 billones de pesos, actualizados a precios de 1999 equivale a 42.6% del PIB de ese año y afecta a 590.000 personas entre servidores activos y pensionados¹⁰⁴.

103. Ver especialmente Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Nuevos rumbos para la descentralización*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2000.

104. Ver Memorando técnico de sustentación de ingresos del FONPET-Ley 549 de 1999, Nov. 2001.

Este enorme pasivo no tiene ningún tipo de respaldo, y es la consecuencia directa del inadecuado manejo administrativo del pasado, expresado en indicadores de 1.8 empleados activos por cada pensionado, frente al promedio nacional que es de 9, surgidos al pactar generosos beneficios extraordinarios (legales e ilegales) para privilegiados grupos de trabajadores que así capturaron esas rentas. A lo anterior se debe sumar el uso de las pocas reservas en otras necesidades de la administración, hasta concluir en la falta de provisión de recursos para sufragar dichos gastos. Para el año de 1999 numerosas entidades territoriales dedicaban la mayor parte de los ingresos corrientes al pago de las mesadas pensionales, y algunos de ellos se enfrentaban todos los meses al dilema de pagar los salarios a sus funcionarios activos o pagar las mesadas a los pensionados, simplemente porque sus ingresos corrientes no les alcanzan para cancelar los dos pagos corrientes.

Este elemento de transformación del pasivo pensional en pasivo corriente es el que el ministro Juan Camilo Restrepo denominó “la bomba pensional”. No le falta razón; los estudios recientes indican que el cenit se alcanzará para el 2006 y la curva sólo muestra tendencia a la baja en el 2025. En el acuerdo que se firmó con el FMI, esta reforma estructural figuró en primer término, y su no tramitación ante el Congreso sirvió como la disculpa perfecta para que las agencias calificadoras de inversión castigaran el llamado grado de inversión al comenzar el año 2001.

3.4.2 Los gastos de funcionamiento

Para el Ministerio de Hacienda es en el crecimiento desordenado e ineficiente del gasto público de las entidades territoriales en donde se encuentran las principales causas de su crisis financiera. Según la exposición de motivos de la Ley 617 de 2000, en 18 departamentos el 95% de los ingresos corrientes de libre destinación se dedicaba a gastos de funcionamiento, y sólo en seis de ellos eran superiores los ingresos de libre destinación a los gastos de funcionamiento. En los municipios la situación no era mejor; para una muestra de 775 municipios, el 71.4% de sus ingresos de libre destinación los dedicaban al funcionamiento, y si se excluían los municipios de categoría especial y primera (más de 500.000 habitantes) también dedicaban más del 95% de sus ingresos de libre destinación a cubrir gastos de funcionamiento.

En relación con la estructura del empleo público territorial, los análisis adelantados por el Ministerio de Hacienda encontraron que la mayor parte de los departamentos y muchos municipios podrían operar en forma eficiente con menos de una tercera parte de los funcionarios que tenían antes del ajuste, evidencia que se confirmaba con la gran disparidad que presentaban las plantas al compararlas frente a indicadores como el tamaño de la población. Así mismo, el empleo no estaba profesionalizado y se concentraba en unas pocas dependencias que cumplían principalmente funciones administrativas o de control (despachos de gobernadores o alcaldes, asambleas y concejos, contralorías, secretarías generales, secretarías de servicios administrativos y secretarías de gobierno) y, en general, no respondían a las funciones que por orden constitucional debe cumplir la entidad territorial.

3.4.3 Las fuentes de ingresos

En materia de ingresos territoriales, la evidencia empírica comienza a despejar algunos interrogantes. Sin lugar a dudas el punto de partida es que es necesario diferenciar, en su estructura y dinámica, los impuestos departamentales de los impuestos municipales. Así mismo, el comportamiento varía acorde con la categoría de la entidad territorial, especialmente para el caso de los pequeños municipios.

Acorde con la información consignada en el anexo N.º 3, los ingresos departamentales presentan una tendencia clara y sostenida a la baja, salvo una ligera recuperación en el año 2000, posiblemente asociada a la recuperación económica. Todos los estudiosos han diagnosticado las principales limitaciones de los impuestos base de estos ingresos: se trata de impuestos que gravan el consumo de bienes sancionados socialmente (licores, cerveza, cigarrillos), inelásticos y que, en cambio, son sustituibles por contrabando. Desde el punto de vista normativo, estos impuestos tienen un régimen confuso y apto para la evasión y la elusión. Dada su característica de gravar el consumo de bienes móviles, lo aconsejable técnicamente es un recaudo centralizado, pero entre nosotros ha primado la titularidad departamental para generar fenómenos sui generis como el llamado contrabando interno.

La otra renta importante, por monto y por destinación específica, es la proveniente de los juegos de suerte y azar. Al

igual que los impuestos al consumo gravan un vicio y tienen en común con los impuestos a los licores que se ejercen a través del régimen de monopolio. La Contraloría General de la República publicó informes donde demuestra la ineficiencia y la pérdida de recaudo originados por esta práctica¹⁰⁵.

En suma, impuestos inelásticos, asociados al consumo de vicios, régimen de monopolio y legislación tributaria sustancial y procedimental confusa y contradictoria configuran el panorama que explica la tendencia del recaudo departamental.

No ocurre lo mismo con el recaudo municipal. Las estadísticas muestran que los municipios respondieron en la década con esfuerzo tributario. El anexo N.º 4 detalla la información de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB y el total pasa de 0,96 en 1990 a 1,78 en 1999. Sin duda, la dinámica se debe, en gran parte, a Bogotá. Los municipios de categoría especial pasan de 0,61 a 1,11 del PIB; es decir, medio punto más, pero si se discrimina por categorías de municipios, la tendencia se mantiene aunque con pendientes menos favorables en los municipios pertenecientes a la tercera categoría.

En general, los municipios tienen la fuente de sus ingresos en el impuesto predial y en el de industria y comercio. Estos impuestos son típicamente gravámenes municipales, dinámicos y elásticos. Aunque al igual que los impuestos departamentales, la normatividad es extensa y confusa, su estructura es más adecuada y reaccionan favorablemente a los esfuerzos de la administración. Esto es lo que reflejan las estadísticas al mirarlas por tipo de impuesto. Infortunadamente, esta dinámica se pierde en los pequeños municipios, lo que daría a entender que su lógica impositiva es diferente.

Desde otra perspectiva, si se compara la dinámica de los ingresos tributarios municipales frente a los ingresos tributarios nacionales como porcentaje del PIB la dinámica es similar, según se detalla en el anexo N.º 2. Sin embargo, al compararlas con el crecimiento de las transferencias registran un desempeño menor. Durante el período 1990–1997, las primeras crecieron 2,6 puntos del PIB, mientras los ingresos tributarios territoriales sólo crecieron 0,63 puntos del PIB.

En conclusión, no parece razonable señalar, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, que existió una generalizada “pereza fiscal” en el nivel municipal; es más, en proporción con su tamaño, los municipios buscaron incrementar sus ingresos, incluso los tributarios, pero la dinámica del gasto

105. Contraloría General de la República. *Problemas y retos de las loterías y juegos de azar en Colombia y Las licoreras en Colombia: problemas y perspectiva.*

fue siempre superior, lo que inexorablemente los condujo al déficit.

Los departamentos presentan otra historia, ni responden tributariamente ni parecen tener las posibilidades reales para hacerlo. En general, los resultados indican la ausencia de incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial de la magnitud requerida para evitar que los gobiernos municipales y departamentales dependan en forma excesiva de las transferencias del gobierno central y puedan consolidar su autonomía.

3.4.4 La deuda pública territorial

Es famosa la expresión del eslabón más débil de la cadena, para referirse al punto por donde, dada su debilidad, la cadena debería romperse. Y es ahí donde, según lo corrobora la reciente evidencia, en el caso de la descentralización latinoamericana, le corresponde a la deuda pública¹⁰⁶.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 había establecido en el artículo 364 que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podría exceder su capacidad de pago y delegó en la ley la reglamentación de la materia. Sin embargo, la norma que en la práctica reguló la materia estaba escrita en el Código de Régimen Municipal (Dcto. 1336/86) y restringía el endeudamiento a un porcentaje fijo de los ingresos corrientes: 30%. Antes de 1991 esta norma bastaba para regular el muy escaso endeudamiento municipal, pero después de expedida la Constitución y con ella el incremento de las transferencias, la banca encontraría clientes con nuevas competencias para cumplir, de hecho nuevo gasto para realizar, y una garantía óptima: las transferencias constitucionalmente garantizadas. Esta conjunción de intereses explica la dificultad para reglamentar, acorde con el principio constitucional de capacidad de pago, el endeudamiento. Según la exposición de motivos de la ley de endeudamiento, la Ley 358 de 1997, desde enero de 1995 el Congreso era plenamente consciente de la necesidad de superar las limitaciones que en la materia tenía la ley aprobada que no desarrollaba el concepto de capacidad de pago que había ordenado la Constitución.

Técnicamente existía unanimidad acerca de que el umbral legal existente (la relación 30% del servicio de la deuda/

106. Ver la reciente experiencia argentina y lo sucedido a Brasil, como ejemplos paradigmáticos.

ingresos corrientes) no reflejaba una medición acertada de la capacidad de pago. Por esta razón se buscó reglamentar con otros criterios el endeudamiento. La Ley 358 propone, en lugar de un indicador estático, basado en un porcentaje sobre el ingreso, un indicador que refleje la capacidad de pago en el tiempo. Este indicador es la relación entre los intereses de la deuda y el ahorro operacional. Este indicador, que mide la capacidad de sostenimiento del nuevo crédito, se acompaña de otro que registra el peso o stock de la deuda: la relación entre el saldo de la deuda y el total de los ingresos corrientes. De acuerdo con la nueva norma, cuando los indicadores de endeudamiento sobrepasan ciertos límites, normalmente llamados semáforos, los municipios y departamentos deben obtener autorización de otro nivel de gobierno para poder realizar nuevas operaciones de crédito. Finalmente, en concordancia con un viejo principio de administración financiera, la legislación estipula que los recursos de crédito deben orientarse, como regla general, hacia la inversión.

Sin embargo, ya hacia finales de 1996 numerosas entidades del nivel territorial empezaban a mostrar signos preocupantes en su situación fiscal y comprometida la capacidad de pago en algunos de ellos. La razón, aprendida amargamente, es que la descentralización significó un incremento sustancial de las transferencias a las entidades territoriales, que al amparo de la norma anterior los hizo amplios sujetos de crédito, situación que fue capturada por los intermediarios financieros que incrementaron sustancialmente el volumen de préstamos a unas condiciones financieras que difícilmente se justifican por la demanda de gasto de las entidades territoriales.

Entre 1995 y 1999 el saldo de la deuda financiera interna pasó de \$1,7 billones a \$4,3 billones. El saldo de la deuda total alcanzaba los \$5,6 billones de los cuales \$1,9 billones era departamental y \$1,6 billones correspondía a municipios capitales. Prácticamente toda la cartera departamental y el 70% de la cartera municipal eran deuda interna. Estas cifras explican por qué la crisis de las entidades territoriales estaba íntimamente ligada a la salud del sistema financiero nacional¹⁰⁷.

Algunos aguzados críticos se han apresurado a condenar la Ley 358 de 1997 porque no restringió debidamente el endeudamiento territorial, olvidando algunos elementos formales y sustanciales del proceso. En primer lugar, la ley sólo se aprobó en 1997 para comenzar a operar al año siguiente;

107. Ver Asobancaria. *Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero*, Bogotá, diciembre de 2000.

en segundo lugar, la ley, fiel al talante nacional, trajo un período de transición de dos años, lo que nos ubica en 1999 cuando la crisis del endeudamiento territorial era una realidad. Finalmente, desde el punto de vista de los agentes económicos, ¿cuánta responsabilidad le cabe al sector financiero que, sabedor de las condiciones financieras de las entidades territoriales, continuó su oferta, jugando al *roll over* para seguir obteniendo jugosas aunque nominales tasas?

Los planes de desempeño:

La nueva norma trajo una herramienta fundamental para el control del endeudamiento territorial, y a nuestro juicio el instrumento inseparable de las políticas de ajuste: se trata del plan de desempeño. Este instrumento, dirigido a las entidades territoriales que superan los límites considerados como de endeudamiento sostenible, tiene como propósito fijar previamente los ajustes fiscales y administrativos que deberá implantar la entidad territorial para renovar sus posibilidades de acceso al crédito y para garantizar a futuro su solidez económica y financiera. Los planes son negociados y suscritos por las entidades territoriales y las entidades prestamistas, y revisados por el Ministerio de Hacienda. En la práctica, el aval del Ministerio se transforma en una garantía para los prestamistas que pueden exigir el cumplimiento del plan suscrito.

En términos generales, en el plan se plasman acciones y medidas tendientes a optimizar el recaudo de los ingresos y a disminuir y racionalizar los gastos, en procura de lograr el saneamiento financiero y administrativo de la entidad. Como ejemplos de este tipo de medidas podemos mencionar en el terreno de los ingresos, actualización de la normatividad tributaria, adopción de programas de fiscalización y cobro, actualización de censos de contribuyentes, depuración y recuperación de la cartera, sin descartar la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos como la enajenación de activos improductivos y otros derechos; respecto del gasto, restricción del gasto improductivo, optimización de las plantas de personal, estilización de estructuras administrativas, optimización en la prestación de los servicios, incluyendo en lo posible el fomento a la participación privada en esta prestación; por último, con respecto a la deuda se procuran alternativas de negociación que mejoren el perfil de la deuda, tanto en tiempo como en tasas.

Es a través de la evolución de este instrumento, que corresponde en un todo a los requerimientos de una política de ajuste, como se puede entender la forma como el gobierno nacional va construyendo una política de sostenibilidad de las entidades territoriales, condición para una efectiva descentralización.

De otra parte, como en todos los ajustes, en este caso se ha comenzado con el saneamiento fiscal y, de manera similar con lo instrumentalizado por el FMI, se inician los procesos de renegociación de la deuda estrechamente ligados a la adopción y cumplimiento de programas de saneamiento fiscal y financiero. No en balde los ministros de Hacienda gustan llamar a la Dirección General de Apoyo Fiscal (unidad operativa territorial del Ministerio) el FMI criollo.

4. Algunos resultados del ajuste territorial

Al diagnóstico presentado la administración le opuso medidas concretas consistentes en:

1. Para financiar el pasivo pensional se expidió la Ley 549 de 1999 que creó el fondo territorial de pensiones como cuenta individual, propia de cada entidad territorial, manejada como un ahorro en el Tesoro Nacional.

2. Para detener el crecimiento de los gastos de funcionamiento se expidió la Ley 617 de 2001, más conocida como de ajuste fiscal territorial.

3. Respecto de las fuentes de ingresos, incluyó en la Ley 488 de 1998 la sobretasa a los combustibles y extendió el porcentaje de 20%, distribuido 15% para los municipios y 5% para los departamentos. Creó la sobretasa departamental al ACPM con tarifa del 6%. Expidió la Ley 643 de 2002 o monopolio de juegos de suerte y azar.

4. Respecto de la deuda, estimuló la renegociación mediante los programas de saneamiento fiscal y financiero y el otorgamiento de garantías, y en el caso de no sostenibilidad de las entidades expidió la Ley 550 de 1999 o concordato público.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda acaba de publicar un trabajo denominado Efectos fiscales de la Ley 617 de 2000¹⁰⁸, en el cual se informa sobre los siguientes logros:

1. El ahorro neto producto de la ley, estimado como la diferencia entre los ahorros en gasto de funcionamiento no

108. La versión preliminar se debe a ÉDGAR GUÍO. *Principales efectos de la política de ajuste fiscal territorial. Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000.*

efectuado, menos el costo del ajuste para la vigencia de 2001 es de 0,07% del PIB, para 2002 es 0,21% del PIB, 0,32% del PIB para 2003 y 0,38% para 2004, año en que culmina la transición que propone la ley. Esta disminución es el resultado directo de la aplicación de los porcentajes de gasto determinados por la ley para las administraciones centrales y los organismos de control, restando el costo estimado de las indemnizaciones de personal y costos laborales asociados al saneamiento.

2. Con corte a 30 de noviembre de 2001 se habían reestructurado 1.5 billones de pesos equivalentes al 31% del saldo de la deuda según la cifra de la Contraloría General de la República. Del total de esta deuda, 57,3% corresponde a los municipios capitales, 42,2% a los departamentos y apenas 0,5% a los demás municipios.

3. Desde el punto de vista del perfil de la deuda, el ministerio presenta los siguientes resultados: la vida promedio del crédito antes de la reestructuración era de 3,6 años y después 9 años. En el nivel departamental pasó de 3,3 años a 6,5 años, en los municipios capitales de 3,8 años a 10,8 años y en los demás municipios de 2,5 años a 3,4 años promedio. Los *spreads* promedio, que son el indicador más evidente del costo del crédito, pasaron de 3,4 puntos a 1,4 puntos. En el nivel departamental la disminución fue de 3,3 puntos a 2,2 puntos, en los municipios capitales se pasó de 3,4 puntos a 0,9 puntos, y en los demás municipios de 4,7 a 2,2 puntos.

4. En el marco de la Ley 550 de 1999, que implica reestructurar toda la deuda de la entidad territorial (bancos, laboral, con otras entidades públicas, con terceros y contratistas), las reestructuraciones, sin contar la deuda bancaria, alcanzan 1.17 billones de pesos y han cobijado siete departamentos, cinco municipios capitales y 25 municipios no capitales.

5. Este proceso de saneamiento ha permitido descubrir las falencias e ilegalidades del manejo financiero y administrativo; así mismo, ha significado la organización, depuración y sistematización de la información contable y financiera de cada entidad territorial, las cuales al ingresar en un riguroso proceso de saneamiento, reorganizan su estructura administrativa, profesionalizan sus funcionarios, priorizan estrictamente sus obligaciones en la búsqueda de la consolidación de un sujeto público con responsabilidades definidas y posibilidades reales de honrar sus compromisos, como premisa que permita el

cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales frente a los ciudadanos, razón de ser de las entidades territoriales.

5. Política de saneamiento fiscal y *baill outs*

Sin duda, uno de los factores que contribuyeron al éxito del proceso de saneamiento fiscal territorial es el realineamiento de la banca ante los efectos del endeudamiento. Los datos de la evolución del endeudamiento territorial confirman que los efectos de la Ley 358 de 1997 se sumaron a las alarmas restrictivas que el sistema financiero encendió desde 1998. A partir de allí el sistema financiero insistió ante el gobierno nacional sobre la urgencia y necesidad de realizar una operación masiva de salvamento que pusiera a salvo, en las condiciones contraídas, todo el pasivo financiero a cargo de las entidades territoriales. Esto es lo que la literatura conoce como *baill outs*, operaciones de salvamento sin contraprestación, que configuran el típico riesgo moral del prestamista que endeuda sin medida a sus clientes (los gobiernos subnacionales) con la confianza ciega en que otro (el gobierno central) responderá solidaria e íntegramente por toda la deuda.

En el caso nacional es necesario precisar en primer lugar que no se ha presentado un masivo y unilateral proceso de salvamento, al contrario, se estructuró una rigurosa política de ajuste para aplicar individualmente, caso por caso, en las entidades territoriales que emprendieran los programas de saneamiento fiscal y financiero.

En segundo lugar, como lo muestran los resultados mencionados, no pueden considerarse operaciones de salvamento el alargamiento de la vida de los créditos, o la disminución de los *spreads* que simplemente reflejaban la largueza con la que los mandatarios locales reaccionaban ante la avidez, casi usuraria, del imprevisto sector financiero. Esto simplemente es renegociación de la deuda.

Hay un elemento de la política de saneamiento que responde a la lógica del salvamento, se trata de las garantías. Después de un largo y transparente proceso de discusión en el legislativo, la Ley 617 de 2000 incorporó una norma que autorizó al gobierno nacional para otorgar una garantía hasta del 40% en los créditos ya concedidos a la entidad territorial

vinculada al proceso de ajuste, siempre y cuando éstos fueran renegociados (créditos viejos) y hasta el 100% de los créditos que la entidad requiriese para efectuar el ajuste (créditos nuevos). Con la primera se estimulaba el proceso de reestructuración de la deuda, exitoso como lo hemos visto, y con la segunda se dispone de recursos frescos para efectuar el ajuste, evitando una de las mayores y más costosas equivocaciones de los procesos que consiste en desvincular personal sin tener los fondos necesarios para el pago de las indemnizaciones y costos asociados.

Según los estimativos del Ministerio de Hacienda DAF, el pasivo contingente que la Nación podría asumir, es decir el riesgo máximo del salvamento, asciende a 659.493 millones de pesos, equivalente al 14% del total de la deuda interna territorial o al 0,3 % del PIB de 2001. Esta deuda está debidamente contragarantizada con rentas de las propias entidades territoriales y por tanto su posibilidad de materializarse como pasivo en el gobierno central es en realidad baja.

Quizá estos sean los elementos que hagan que ANNE KRUEGER, subdirectora general del FMI, considere como valiosos ante los esfuerzos que, en conjunto, prestamistas y deudores realicen para manejar las crisis antes que acudir con el fétetro de las deudas impagadas ante naciones absolutamente insolventes¹⁰⁹.

6. Algunos resultados de la descentralización

El Departamento Nacional de Planeación entregó en mayo del presente año tres voluminosos tomos que denominó Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década; en este análisis nos informan, sobre la base de una muestra de 148 municipios y la elaboración de ocho documentos sectoriales y cinco regionales, los resultados alcanzados por la descentralización durante los años noventa. Este informe, aunque presentado tardíamente, pues su objetivo era servir de insumo para la discusión del acto legislativo y la modificación de la Ley 60 de 1993, es la presentación más ambiciosa que hasta el momento se ha hecho del proceso.

El estudio define tres áreas básicas de resultado: el mejoramiento de la provisión de servicios básicos locales, la mayor equidad territorial y personal, y la mayor democracia

109. ANNE O. KRUEGER. "Should Countries like Argentina be able to declare Themselves Bankrupt?", en *El País*, enero de 2002.

representativa y participativa. Desde el punto de vista fiscal, considera como objetivos el aumento del esfuerzo fiscal y el mejoramiento de capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa.

No es el interés de este escrito someter a crítica la evaluación realizada. No aportamos nueva evidencia empírica, salvo en el caso de los ingresos, y no establecemos contrastaciones o nuevas mediciones. Sin embargo, vale la pena señalar que el trabajo acepta dos premisas bastante discutibles, la primera es que la medición del avance toma como punto de partida no una situación estándar, predefinida e igual para todas las entidades, sino la percibida para cada entidad a 1991, según las diferentes áreas de resultado. La segunda consiste en considerar que el proceso descentralizador se ha dado como continuo desde 1991. Como consecuencia, el balance del proceso luce más favorable y sin rupturas, suavemente incremental. Comentemos brevemente los logros.

7. Áreas de resultado

A pesar del sesgo positivo, el informe consigna que en materia de educación, si bien se muestra un leve incremento de cobertura, particularmente en secundaria, el sector aún presenta serios problemas de eficiencia y de equidad tanto en la distribución entre departamentos como al interior de éstos y entre la zona rural y la urbana.

Esos problema están asociados a la poca coherencia del diseño institucional y a las rigideces y limitaciones que ofrece el estatuto docente.

En materia de salud el informe contiene un mejor balance: la expansión de la red pública cubre hoy el 63% de población frente al 35% de cobertura en 1990. Además, el régimen subsidiado se dirige a aumentar las coberturas en los municipios más pobres, y el desempeño general hace que haya menos tasas de mortalidad infantil.

Sin embargo, el mismo informe presenta una subclasificación para destacar el período 1988–1999 como la etapa de las dificultades. Se refiere al momento en el que las limitaciones de oferta se hicieron más evidentes, dicho en lenguaje corriente, el período de la crisis hospitalaria. Para el informe los elevados costos de la nómina y la carga prestacional

de los hospitales públicos hicieron que las entidades territoriales destinaran sus recursos no al subsidio de la demanda sino al subsidio de la oferta, es decir, se financiaron los hospitales en vez de asegurar mayor cubrimiento.

Así mismo, la quiebra de las ARS, consecuencia de un proceso donde se combinó un inadecuado diseño institucional con niveles de corrupción privada, provocó el desfinanciamiento de las IPS.

Contribuye a esta crisis hospitalaria la indefinición de responsabilidades y la falta de correspondencia entre la provisión del servicio (nivel 1, nivel 2, nivel 3) y la organización territorial, que ha conducido al sacrificio total de las economías de escala.

Con respecto a acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, en el informe se afirma que las coberturas se incrementaron. Sin embargo, en general el desempeño de los municipios fue modesto y en muchos casos no superó el crecimiento demográfico. Anota el informe que quizá la principal causa no sea la ausencia de inversiones sino la localización de las zonas afectadas, lo que infortunadamente plantearía un gran problema de reordenamiento territorial. Para terminar, las condiciones ambientales y de salubridad en las que se prestan los servicios están lejos de ser óptimas, y los usuarios rurales enfrentan mayores deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios.

En suma, resulta difícil extraer de este panorama un balance satisfactorio. Los resultados son mediocres, y justificaba plenamente la revisión del instrumento legal que se supone guiaba el proceso.

8. Mayor democracia representativa y participativa

Según el DNP, el componente político de la descentralización pretendía la consolidación de la democracia representativa, el desarrollo de la democracia participativa y directa, y el aumento en la gobernabilidad. Como logros en esta área el informe describe la tendencia a una mayor participación electoral en la votación para alcaldes (levemente), el surgimiento de nuevos movimientos cívicos, la consolidación de un nuevo espacio de participación: la política local, el surgimiento de nuevos líderes a partir de este escenario, el impulso a varias y diversas

experiencias participativas, la reducción de los conflictos sociales derivados de la provisión de los servicios públicos y el aumento de gobernabilidad de las administraciones locales.

Otros indicadores como el acceso al Senado de la República de grupos minoritarios mediante el cambio de elección de senadores por circunscripción regional a la de circunscripción nacional, o el triunfo de coaliciones cívicas en varios municipios, incluido Bogotá, corroborarían tal tendencia. Pese a ello, el tono del balance del informe es en este punto pesimista e indica que se esperaba mucho más del proceso. Sin duda, el monopolio en la política tradicional dista mucho de ser eliminado, especialmente en los departamentos y en los municipios pequeños donde no se han consolidado alternativas partidistas diferentes a los moribundos partidos tradicionales. Algunos estudiosos ven este fenómeno como la consecuencia de la lentitud en la implantación de estos nuevos mecanismos de participación (CLEMENTE FORERO y OTROS, 1997) o de la baja capacidad institucional de estas entidades para absorber rápida y eficientemente los recursos provenientes de las transferencias, y para adecuarse al cumplimiento de las nuevas obligaciones (LUIS GARAY, 1994).

Sin embargo, aunque no hay mayor evidencia empírica al respecto, es necesario matizar la reflexión sobre el aumento de la gobernabilidad en dos direcciones opuestas. Favorablemente, porque todo indica que el objetivo de desplazar los conflictos por provisión de bienes locales al nivel local se ha dado y en este sentido el proceso ha funcionado. En favor, porque no es un logro menor generar espacios políticos inexistentes en la órbita local. Positivo porque con nuevas expresiones políticas, o inclusive a través de políticos tradicionales, la “revelación de preferencias”, como lo denomina la economía, es más transparente y pública. No en tanto, el factor que distorsiona por completo el alcance del logro en materia de gobernabilidad es el conflicto armado porque el enfrentamiento ha transformado el ámbito local y sus autoridades en el nuevo terreno de la guerra.

9. El Acto Legislativo n.º 1 y la Ley 715 de 2001

El país vivió durante dos años la discusión de la reforma al sistema de transferencias, presionado por la crisis fiscal y

encerrado en la fórmula pactada en 1991, que destinaba inmediatamente de los ingresos corrientes de la Nación un porcentaje a las entidades territoriales, ya sea como situado fiscal o como participación de los ingresos corrientes.

El gobierno central comprobó que para cerrar el déficit tenía que hacer doble esfuerzo en el recaudo de ingresos, pues la mitad los transfería, con el agravante de que al llegar los recursos a los territorios no tenían efectos para disminuir el déficit sino que incrementaba la brecha, pues por obligación constitucional estas transferencias debían hacerse como gasto. El panorama se torna más sombrío si se recuerda el balance de la provisión de bienes locales, donde de ninguna manera se refleja en cobertura y calidad el sustancial incremento del gasto sectorial, ya sea en educación o en salud.

Con este argumento estructural y la experiencia vivida en el año 1999, cuando la caída de los ingresos corrientes de la nación, por culpa de la recesión, produjo una inmediata disminución de las transferencias, con la consecuente protesta y casi rebelión de los mandatarios locales, el Gobierno Nacional ambientó su propuesta y al final obtuvo la modificación de la Constitución mediante el acto legislativo 012 de 2000.

Desde un punto de vista formal, el acto legislativo crea el sistema general de participaciones, noción que implica reconocimiento pleno de la titularidad de estos ingresos para el nivel subnacional, y, en este sentido, un avance de la descentralización frente al concepto de transferencia.

Desde el punto de vista de las cifras, el acto incrementó la base para la distribución de los recursos, ya que además de todo el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes, en educación incorporó el FEC, transferencia condicionada políticamente que compensaba los faltantes del situado fiscal; también reconoció en las nuevas bases los esfuerzos realizados con recursos propios para la financiación de los sectores, al alcanzar un tope difícilmente comparable históricamente (más de 12 billones de pesos, precios de 2001).

Ahora bien, la fórmula aprobada por el Congreso de la República para el período de transición otorga estabilidad a la programación del gasto, tanto nacional como territorial, pero está por verse si en verdad significó un ahorro para las finanzas nacionales. Se pactó finalmente el incremento sobre la nueva

base de dos puntos reales en el 2003 y 2004, 2,5 de incremento en el 2005 y 2006. Dado que el crecimiento económico ha sido inferior al 2% del PIB, el nivel nacional no tiene ningún ahorro, sin contar que en el hipotético caso de que la economía creciera a más de cuatro puntos del PIB, ese incremento adicional también se destinaría al nivel subnacional.

Más sólida, desde el punto de vista macroeconómico, es la fórmula aprobada para después del período de transición: promedio del crecimiento de los ingresos en los cuatro años anteriores. Aunque con ella persiste el inconveniente de duplicar los esfuerzos de ingresos para cerrar el déficit, el período suaviza el efecto de las fluctuaciones, y la necesidad de incrementar la pendiente debe generar incentivos compartidos (nivel nacional-niveles subnacionales) para lograr un crecimiento sostenido de los ingresos del nivel nacional¹¹⁰.

Es importante resaltar que el terreno donde la descentralización se discute más es en el diseño institucional, y este es justamente el propósito de la Ley 715 de 2001. Veamos cómo la ley reorganiza el sistema:

1. En principio simplifica al organizar tres grandes participaciones: educación, salud y propósito general.
2. En educación la ley mantiene la competencia de la prestación del servicio en el nivel municipal.
3. Sin embargo, la reorganización y coherencia del sistema se busca con el fortalecimiento de la unidad educativa básica, el plantel educativo, y su autoridad administrativa, el rector.
4. La ley avanza en la definición del alcalde como responsable de la prestación del servicio en su jurisdicción, y en tal sentido le otorga facultades de nombramiento y localización de docentes.
5. En el sector de la salud se diferencian claramente las funciones de aseguramiento y de provisión de los servicios. Quizás la decisión más delicada se tomó al definir las competencias. La de aseguramiento se mantuvo en el nivel municipal buscando aprovechar la experiencia en materia de contratación que tienen los alcaldes. En cambio, la provisión del servicio se ubicó en el nivel departamental, otorgándole explícitamente a este nivel la responsabilidad por la red hospitalaria.
6. La ley refina los mecanismos para garantizar que los recursos destinados a salud y educación lleguen a su destino: cuentas separadas; prohibición de unidad de caja; prohibición

110. Ciertamente es que continuaría la pugna por lograr que la Nación contabilice cualquier ingreso como corriente, pugna que ya se vivió bajo la Ley 60 de 1993.

de usos distintos a los del sector; prohibición de endeudamiento, salvo para infraestructura, etc.

7. La participación de propósito general se incrementa porcentualmente con respecto a lo disponible en la Ley 60 de 1993, y, en principio, tiene mayor flexibilidad de asignación incluyendo gastos de funcionamiento.

8. Sin embargo, la ley incorpora porcentajes de destinación específica para acueducto, alcantarillado, deporte y cultura, repitiendo en parte la multiplicidad obligada de fines que traía la Ley 60 de 1993.

10. Conclusiones

Mucho hemos aprendido los colombianos en cuanto a la distancia entre la ley y la realidad, pero no sobra recalcar el carácter esencialmente garantista de nuestra Constitución y la obligación que tenemos de hacer que esta norma se transforme en realidad ineluctable. El ideal de la descentralización es uno de sus mayores retos y lograrla encarna uno de sus mejores sueños.

Por razones que tienen que ver con la idiosincrasia nacional, pero también y esto se olvida demasiado a menudo, por el peso específico de los intereses encontrados, Colombia prefirió el talante gradual y transaccional del modelo principal-agente frente al marco radical y competitivo del modelo de escogencia local. Esta selección hizo que fuera el Congreso de la República la instancia transaccional por excelencia el lugar donde, con dificultades y contradicciones, se desarrolle nuestro modelo.

Lo que queda fuera de toda discusión es que el éxito en la implantación del modelo principal-agente depende de la continuidad, calidad, claridad y coherencia de las señales enviadas por el agente. La Ley 60 de 1993 tuvo más debilidades que aciertos en la materia, y las leyes sectoriales no acompañaron debidamente la descentralización.

Económicamente, cuando un país se enfrenta a un proceso de descentralización, uno de los principales retos es adelantarlos sin que se alteren los equilibrios macroeconómicos. Gracias a los efectos de la recesión de 1999 el país diseñó una política de ajuste fiscal territorial que evitó el colapso del sistema, y en un período relativamente breve reordenó el esquema privilegiando la estabilidad y autosostenibilidad financiera de las entidades territoriales como garantía real de un proceso de descentralización.

El saneamiento fiscal territorial aún no ha terminado, requiere continuidad y algunos soportes adicionales. Frente a lo primero lo fundamental es no abandonar la voluntad política; lo segundo se refiere a dos materias específicas: el endeudamiento y los ingresos.

En la medida que se use de manera racional, el crédito es una alternativa para financiar la inversión de largo plazo, y una forma de distribuir las cargas tributarias entre los contribuyentes de hoy y mañana. En cuanto a reglamentación, la experiencia internacional refleja una combinación de reglas fiscales y de disciplina de mercado; en este sentido la Ley 358 de 1997 es un instrumento útil que puede fortalecerse. La experiencia enseña que la instancia amarilla se ha convertido en el terreno perfecto para la presión política y la consiguiente búsqueda del salvamento sin riesgo, el famoso *baill out*, por tanto, lo adecuado es eliminarlo y reforzar los controles, del mercado y los administrativos, y el seguimiento a las entidades territoriales.

En materia de ingresos, el tema estructural sigue sin resolverse. El gobierno central acertó con la sobretasa a los combustibles, pero aún espera resultados en los otros frentes, y muy especialmente no tiene logros importantes en simplificación y en equidad. Los trabajos de la misión de ingresos deben dar nueva luz sobre el tema.

Con todo, una cosa es el proceso de saneamiento y otra es el de descentralización. Además de ser su premisa, el proceso de saneamiento debe continuar con la búsqueda de entidades territoriales más eficientes, más profesionales, más ejecutivas y capaces debe ser el norte de los nuevos esfuerzos.

En cuanto al diseño institucional sectorial, la Ley 715 de 2001 tomó decisiones delicadas y aún no totalmente definidas. En materia de educación debe esperar el estatuto docente que puede acompañar o derogar la municipalización y el fortalecimiento de la institución educativa. En salud, por otorgar la responsabilidad de la red al nivel departamental, se le considera un retroceso. Departamentalizar es también descentralizar, especialmente cuando se han perdido no sólo las economías de escala sino también el aprovechamiento de las externalidades. Quizá el temor se vislumbre por el reforzamiento de la red hospitalaria, la respuesta institucional a las limitaciones de oferta.

Se habría podido encontrar mayor flexibilidad, tanto para la participación de propósito general como para los gastos sectoriales, incluso para las destinaciones entre los sectores. Se mantuvo el interés nacional por tutelar la provisión de los bienes públicos meritorios. El tiempo y la reglamentación dirán si estas decisiones fueron acertadas.

Desde el punto de vista político, la descentralización fue vista como una alternativa de solución al conflicto armado. Se subestimó la fuerza de la confrontación armada y se sobrestimaron las posibilidades de una forma de organización del Estado, que debe construirse. Es posible que la descentralización contribuya sustancialmente a resolver el conflicto, pero a condición de afirmarse y consolidarse no sólo en la norma sino en todo el conjunto de la vida económica y social.

No se puede desconocer la radical descentralización del gasto que se ha efectuado, pero sería iluso confundirlo con una prueba fehaciente de mayor autonomía. Ese es el reto y la esperanza.