

La Descentralización fiscal en Colombia y su impacto en la equidad

Estudio para seis departamentos 1987-1995*

Yady Marcela Barrero Amórtegui
Lucia Paola Trujillo Salazar

Estudiantes de IX Semestre de Economía. Universidad del Tolima

Resumen

Para América Latina el proceso de descentralización fiscal se ha concebido como uno de los instrumentos fundamentales en los procesos de reforma y modernización del Estado, aprovechando sus amplias potencialidades para entre otros logros, promover una mejor asignación y ejecución del gasto público mediante una correcta distribución de competencias a los niveles subnacionales. La meta es pues, no la descentralización como simple reparto, sino como herramienta de desarrollo, al contribuir a que sean alcanzables los objetivos de elevar la eficiencia económica y a la vez aliviar la pobreza y/o mejorar la distribución del ingreso.

Así, la equidad, - es decir la redistribución de ingresos públicos provenientes de los fondos generales para suministrar servicios a las poblaciones necesitadas - representa un reto especial para la política de descentralización.

Por esta razón, con el presente escrito se pretende analizar para Colombia, el efecto que sobre la equidad ha generado el proceso de descentralización fiscal, en el período de 1985 a 1997; mediante la revisión de indicadores de calidad de vida, cobertura escolar y de salud, así como algunos indicadores del Sector Público no financiero, correspondientes a seis departamentos.

Abstract

For Latin America the process of fiscal summary decentralization has been conceived as one of the fundamental instruments in the state reformation and modernization processes, taking advantage of its wide potentialities and among others achievements, to promote better assignment and execution of the public expenditure by means of a correct distribution of competences at subnational levels. The goal is, then, not the decentralization as a simple allotment, but as a developing tool, by contributing to the goals of improving the economic efficiency be reachable, and at the same time to alleviate the poverty and/or to improve the distribution of income.

1 Ponencia galardonada con el segundo lugar en el XVI Congreso Nacional de Estudiantes de Economía.

This, justness-that is, the redistribution of revenues coming from the general funds to provide services to the needy population-represents a special challenge to the decentralization policy.

For this reason with the present paper is pretended to analyze, for Colombia, the effect that the fiscal decentralization process has generated on equity in the 1985 - 1997 period, by means of the revision of life quality, school covering and health indicators, as well as some indicator of the non financial public sector corresponding to six states.

I. TEORÍAS Y CONTEXTO

Los estados modernos se pueden organizar esencialmente de dos formas: centralizadamente y bajo un sistema descentralizado. En la actualidad los países acogen predominantemente el modelo descentralizado debido a las nuevas condiciones del sistema económico: la globalización, la incorporación de nuevas tecnologías que internacionalizan la producción, la desterritorialización del capital, así como la necesidad de un estado que conozca y responda a los requerimientos de los ciudadanos sin importar su ubicación geográfica respecto a la capital del país.

Para el logro de estos objetivos se cuenta con dos modelos de descentralización fiscal: el modelo de escogimiento público local (public choice), en el cual las comunidades locales tienen una injerencia directa y autónoma, en la medida en que ellas mismas lo financian con su tributación y determinan las prioridades de inversión. Por otra parte, existe el modelo principal-agente, con un estado central (principal) que provee los recursos y determina su destino sectorial, correspondiéndole a las entidades territoriales (agente) la puesta en marcha del proyecto de inversión.

En Colombia aunque se venía manejando una estructura centralista bajo la Constitución Política de 1886, a partir de la década del 70 se comenzó a configurar un modelo descentralizado a través de una serie de reformas que fueron la base para la elaboración de la Constitución Política de 1991 como marco regulatorio. Esta amplía las facultades administrativas, políticas y fiscales de las regiones, fortaleciendo su autonomía, a la vez que contextualiza para el gobierno central las funciones de estabilización y distribución, y para las entidades territoriales las funciones de asignación y prestación de servicios públicos, al incrementar las transferencias nacionales a los entes regionales.

Teniendo en cuenta que todo proceso descentralizador busca por lo menos la reducción de las diferencias entre las regiones, y la dotación de infraestructura básica de cubrimiento social, las transferencias en Colombia pretenden lograr la equidad y estimular la prestación de servicios con externalidades positivas. La legislación vigente define un esquema de descentralización de servicios sociales bajo el modelo principal-agente. En este caso, el "principal" (la nación) fija políticas, dicta normas, evalúa y provee el financiamiento para que "agentes" (entidades territoriales) ejecuten las políticas y normas, donde el "principal" provee su financiamiento. Además,

a diferencia de lo que ocurre en otros países, el nivel local no acude con preferencia a impuestos locales para financiar los gastos en inversión social como educación o salud.

Si bien este modelo facilita el logro de objetivos como el de equidad (a través de las transferencias bajo criterios de redistribución), dificulta más el control de gestión (eficiencia en producción) y el que las demandas específicas se tengan en cuenta, puesto que no se dispone de medidas de consulta popular sobre financiación local. Igualmente el control de calidad de los bienes producidos debería hacerlo el nivel central o mediante mecanismos establecidos que aseguren la participación de los individuos exigiendo como consumidores. Para conseguir un mejor control a este nivel, no es necesario que todos paguen (a los más pobres se les puede subsidiar), sin embargo es muy importante la libertad de elección entre proveedores de servicios sociales públicos básicos.

II. METODOLOGÍA

Han pasado diez años desde la adopción de una carta constitucional con orientación social, y las condiciones de vida en muchos de nuestros departamentos parecen no haber mejorado.

Por esto, el presente trabajo busca adelantar un estudio para evaluar en cierta medida los resultados sociales de la tan anhelada descentralización.

Como tiempo de análisis se estableció el período 1987 a 1995 debido a que durante esa época se profundizó la descentralización; a partir de la elección popular de alcaldes, hasta pasado un lustro de promulgada la Constitución Nacional,

tiempo para el cual se debiera haber empezado a reflejar en los indicadores sociales la efectividad de los procesos de traspaso de competencias y recursos a los entes subnacionales.

Para el presente estudio se seleccionaron seis departamentos representativos de los seis estratos en que se pueden clasificar los departamentos de acuerdo al porcentaje de hogares que presentan necesidades básicas insatisfechas. Esta estratificación fué realizada por el DANE con base en la información obtenida a partir del XVI Censo Nacional y V de Vivienda realizado en 1993 y corresponde a:

Estrato 1. NBI Hogares en 1993 mayor a 65% (Departamentos de Chocó, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Guainía y Vichada).

Estrato 2. NBI Hogares en 1993 58.1% a 65% (Amazonas, Córdoba, Sucre y La Guajira).

Estrato 3. 47.1% al 58% de Hogares con NBI en 1993 (Bolívar, Magdalena, Cesar, Arauca, Caquetá, Cauca y Nariño).

Estrato 4. Departamentos con 40.1% a 47% de Hogares con NBI en 1993 (Casanare).

Estrato 5. 30% a 40% de hogares con NBI en 1993 (Huila, Tolima, Meta, Norte de Santander y Boyacá).

Estrato 6. NBI Hogares en 1993 menor a 30% (Valle del Cauca, Atlántico, Quindío, Risaralda, Caldas, Cundinamarca, Santander, Antioquia San Andrés y Bogotá).

Los departamentos escogidos fueron por orden ascendente según los estratos: Chocó, La Guajira, Nariño, Casanare, Tolima y Antioquia

De otra parte, la información correspondiente a ingresos por transferencias que el gobierno

central otorgó a los departamentos estudiados; las erogaciones que los departamentos en cuestión asignaron a los sectores de sanidad (que incluye administración de la salud, hospitales, clínicas y análogos y servicios de salud y saneamiento específico); así como los gastos correspondientes a educación primaria, se recopilaron a partir de los Indicadores del Sector Público No financiero del Banco de la República y corresponden a millones de pesos constantes de 1990.

Finalmente esta información se cruzó con indicadores de calidad de vida como el porcentaje de hogares con NBI para 1985 y 1993 (por corresponder a los últimos censos realizados); indicadores de cobertura escolar asimilada al número de estudiantes matriculados en el sector oficial para primaria en el período de análisis y la tasa de mortalidad infantil para los años de estudio.

La correlación de estas variables mediante gráficas de doble entrada permitió determinar las siguientes tendencias y relaciones, para poder así identificar la relación empírica entre la descentralización fiscal y la equidad para el caso colombiano. Así:

➤ A partir de 1991 las transferencias nacionales continuaron con su tendencia creciente y se aceleraron para todos los departamentos. Esta rápida evolución se explica con la nueva legislación sobre transferencias e ingresos para entidades subnacionales, que entró en vigencia con la Carta Constitucional de 1991. Y al relacionar la evolución de las transferencias con el comportamiento del porcentaje de hogares con NBI se puede concluir que los departamentos que han recibido un mayor monto de transferencias, poseen un NBIH bajo. Además, la disminución

en términos porcentuales de este indicador de calidad de vida, es más notoria en los departamentos que según la clasificación del DANE, tradicionalmente pertenecen los estratos altos (Antioquia, Tolima, Casanare, estratos 6, 5 y 4 respectivamente).

➤ Por su parte, en términos absolutos los departamentos con mayor gasto en educación y cobertura escolar son los de menor NBIH a lo largo del período en estudio; los departamentos con mayor NBIH están llevando una progresiva y positiva labor en lo que en educación primaria se refiere. Si bien la brecha entre los departamentos de mayor y menor estrato es muy amplia — el gasto en educación es 4 veces mayor en los departamentos de estrato 6 que en los de estrato 1 y la cobertura es 8 veces mayor — se espera que esta tienda a ser cada día más estrecha si el comportamiento de estas variables acentúa la tendencia hasta hoy presentada. Así, se puede afirmar que la descentralización en cierta medida ha generado mayor equidad en el sector educativo de primaria, sin embargo, esta es todavía incipiente y se debe propender por una mayor cobertura — tal vez universal — a través de una asignación creciente de recursos así como de requerimientos de oportunidad, eficiencia y transparencia en el uso de los mismos a nivel local.

➤ Respecto a la tendencia del gasto en sanidad, para el período en estudio, es importante anotar que de 1987 a 1990 se observaron algunos casos particulares en los que esta erogación presentó un comportamiento muy irregular; y a partir de 1991, en todos los departamentos analizados se registró un incremento sustancial de las erogaciones correspondientes a sanidad hasta llegar a los mayores valores de la serie. En lo que respecta a la tasa de mortalidad infantil

(TMI), se evidencia una tendencia decreciente para todos los departamentos durante los 9 años analizados; aunque en unos departamentos la reducción promedio anual fue más significativa que para otros. Al relacionar ambas variables, se puede establecer que si bien, tanto los departamentos de estratos bajos como los de estrato alto, presentaron una variación porcentual de su gasto en sanidad muy similar; este no se vio reflejado en una reducción porcentual significativa de la TMI, excepto en el caso del departamento representativo del estrato alto (Antioquia), ya que Chocó y Guajira (estratos bajos) continuaron con las mayores TMI en 1995.

De esta forma, se puede afirmar que el aumento de las transferencias nacionales y el traspaso de competencias en lo que respecta a salud y educación, han logrado influir en el mejoramiento de los indicadores de calidad de vida analizados (NBIH, cobertura de educación primaria y tasa de mortalidad infantil para el período de 1987 a 1995 en los departamentos de Chocó, La Guajira, Nariño, Casanare, Tolima y Antioquia), aunque continúa evidenciándose una mejor situación para los departamentos que según la clasificación planteada pertenecen a los estratos superiores.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Es necesario establecer que la descentralización no es favorable ni se justifica su aplicación en todos los servicios pues existen algunos que por su naturaleza susceptible a los beneficios de la estandarización los hace más eficientes bajo el manejo centralizado (por ejemplo justicia, defensa, y en algunos casos educación

superior). Sin embargo, en el caso de la provisión de servicios de salud y educación de primeros niveles, es favorable la descentralización, pues los gobiernos locales al conocer mejor las necesidades de sus comunidades, pueden darles una respuesta más apropiada.

2. Para lograr la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad del gobierno local se requieren elementos tanto del modelo de escogencia fiscal, como del modelo principal-agente; aplicados con flexibilidad y coherencia de acuerdo a las condiciones de cada país. Así pues, la experiencia de los países desarrollados muestra que, en lo básico, el modelo de "escogencia fiscal" ofrece las mejores posibilidades para incrementar y sostener la eficiencia. En este modelo, los beneficiarios del sector público local se enfrentan mejor a las consecuencias (impuestos u otras medidas para recaudar ingresos) de sus propias decisiones sobre el gasto. La retroalimentación hacia el gobierno local se anula en los modelos de "principal agente" y en los de "escogimiento fiscal" menos puros (por ejemplo, en los que las elecciones son indirectas o severamente controladas). Más aún el modelo de "escogimiento fiscal" permite una mayor legitimidad del poder. Sin embargo, los esquemas principal - agente son los más efectivos para el diseño de políticas tendientes a mejorar las condiciones del sector de menores ingresos y del medio ambiente. Además los dos modelos constituyen intervenciones de política que tienen el objetivo de influir en la demanda y estimular la competencia entre las entidades del sector público y el sector privado, por lo

que no se puede pensar que la aplicación de uno de ellos excluya elementos válidos del otro modelo.

3. Las reformas constitucionales en América Latina se caracterizan por la restitución del derecho a la formación de los gobiernos locales por elección directa y voto popular; por el reconocimiento de su autonomía política, económica y administrativa y por la reposición de sus competencias tradicionales, para la prestación de servicios públicos. Pero, sin duda, la innovación más relevante es la transferencia de funciones de administración de las políticas de educación y salud, desde el gobierno central a los gobiernos locales. Se trata, de una gran responsabilidad, ya que coloca bajo el dominio de las comunidades locales el cuidado y formación de los recursos humanos, que ahora es más que nunca, la principal tarea del Estado en la sociedad del conocimiento. De allí que la dotación de recursos financieros y técnicos adecuados a los gobiernos departamentales adquiere una dimensión estratégica crítica para el desarrollo de América Latina.

4. En Colombia, gracias al proceso de descentralización fiscal se ha evidenciado el aumento de los ingresos por transferencias cuyo gasto en sanidad y educación a cargo de los departamentos ha sido creciente. Así mismo, la cobertura en estos servicios se ha incrementado. Sin embargo, hay que tener presente que se corre el riesgo de acentuar la existente fragmentación social, consecuencia de las disparidades entre regiones ricas y pobres, que pudieran resultar del proceso de descentralización, debido al

bajo nivel de organización y la escasa preparación administrativa y técnica de la mayoría de los gobiernos locales, particularmente en los departamentos más atrasados, para la ejecución de las tareas sociales a su cargo. Además de esto, pueden resultar dificultades para conseguir niveles razonables de eficiencia de los gobiernos subnacionales para la definición de prioridades en la prestación de servicios públicos y sociales por un lado, y para la producción de estos mismos servicios por otro. Por esta razón es de suma importancia, tener como prioridad la disminución de la brecha social entre los departamentos. Aunque como se muestra en el anterior estudio estadístico, hasta 1995 se estableció cierta injerencia positiva de la descentralización fiscal en el logro de la equidad; es necesario tener en cuenta que la descentralización por sí sola no logrará desconcentrar el desarrollo.

5. Se hace necesario replantear la forma de descentralización fiscal, (revisando los criterios de asignación de transferencias) buscando que esta responda a las características de cada departamento y al nivel de desarrollo que ostenta frente a otros; favoreciendo así la desaparición de dicha brecha inter-regional hoy existente. El situado fiscal se manejó con unos criterios de asignación de 15% por igual para todos los departamentos y distritos, y el 85% restante se asignaba de acuerdo con parámetros de eficiencia, cobertura, esfuerzo fiscal y desarrollo socioeconómico del departamento. Con el Acuerdo 01 de 2001 la distribución de los recursos se realiza teniendo en cuenta la población atendida y por atender para cada

servicio, el reparto de la población urbana y rural, la pobreza relativa y la eficiencia fiscal. Sin embargo, resulta improcedente la exigencia de dos tipos de criterios para los entes territoriales: Uno de naturaleza social y otro que obedece a condicionamientos fiscales; cuando en la realidad se observa que los departamentos con mayores carencias sociales tienen menor capacidad de responder a esas exigencias fiscales por estar condicionados al atraso y al olvido impuestos por el modelo Centralista, que concentró el desarrollo en ciudades-polos (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla).

6. Para superar los problemas de prestación de servicios públicos y distribución del ingreso, es de vital importancia el papel de los gobiernos departamentales a través del manejo de la planeación regional. Para el logro del Desarrollo Regional se deben tener en cuenta principios como los establecidos en la Ley 152 de 1994 (Art.3) cuando se refiere a la ordenación de competencias bajo los criterios de concurrencia,

complementariedad y subsidiariedad; así como lo que respecta a la prioridad del gasto público social.

7. De acuerdo con lo establecido, es de suma importancia comenzar a trabajar bajo un NUEVO CONCEPTO DE REGIÓN, capaz de erigirse como soporte de los departamentos en situaciones de inconvenientes fiscales y en la provisión de servicios sociales. Sin embargo es necesario dejar de pensar en Región como el conjunto de departamentos homogéneos y/o geográficamente próximos; para enfocarse hacia la visión de Regiones complementarias, que subsanen entre sí sus carencias, y logren crear ventajas competitivas, las cuales en un mundo globalizado propenderán a disminuir la brecha social y la concentración del ingreso, para de esta manera alcanzar el objetivo de toda Política de desarrollo: Asegurar la consolidación progresiva del beneficio general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE LA REPÚBLICA. *Subgerencia de estudios económicos.* Indicadores del Sector público no financiero 1987-1995. Bogotá, 1996. Consolidado y Vol. 3, 5, 6, 8 y 9.

BOISIER, Sergio. *La descentralización: Un tema difuso y confuso.* Santiago de Chile: ILPES, enero de 1990.

CEPAL / GTZ. *Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos.* Vol. 1 (jul. 1996)

CEPAL / GTZ. *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo.* Vol. 2 (ago. 1997)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá: LEGIS. 1995

- CURBELO**, José Luis. *Economía Política de la descentralización y planificación del desarrollo regional*. En: Pensamiento iberoamericano. Madrid: No. 10, (jul. – dic. 1986)
- DANE**. *Colombia Estadístico*. Bogotá. Vol. 2. 1989.
- DANE**. *Colombia Estadístico*. Bogotá. 1992
- DANE**. *Atlas Sociodemográfico de Colombia*. Bogotá. 1996
- DANE**. *Colombia Estadística*. 1993 – 1997 . Bogotá. 1998
- DNP**. *Descentralización: Competencias y recursos*. *Revista Planeación y Desarrollo*. Bogotá: vol. XXIV No. 1. (ene. – abr.1993)
- FERNANDEZ**, Gustavo. *Descentralización en América Latina*. ILPES. Sept. 1995
- JARAMILLO**, Ivan. *Recortando el Estado social* En: Caja de herramientas. Bogotá: Viva la Ciudadanía. (jun.2001)
- JUNGUITO**, Roberto. *Descentralización y finanzas públicas*. En: La Economía en la Constitución. Economía colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. (abr. 1991)
- VARGAS**, Jorge Enrique y **SARMIENTO**, Alfredo. *Características de la descentralización colombiana*. En: Serie de reformas de política pública. Santiago de Chile : CEPAL. 1997