

CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANA

**Jorge Enrique Vargas González
Alfredo Sarmiento Gómez**

**Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los
Servicios Sociales: El rol del Estado en Educación Básica y
Atención Primaria en Salud en América Latina y el Caribe**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1073
Noviembre de 1997

Este documento fue preparado por los señores Jorge Enrique Vargas y Alfredo Sarmiento Gómez, consultores del Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: El rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria en Salud en América Latina y el Caribe (HOL/94/S57). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
RESUMEN	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN Y LA PRODUCCIÓN	11
III. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y CALIDAD DE VIDA ...	15
IV. CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANA ..	17
1. Síntesis del proceso de descentralización en Colombia	17
2. Estado actual de la descentralización fiscal	24
3. Un examen global del proceso de descentralización	32
V. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES	43
NOTAS	45
BIBLIOGRAFÍA	51

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe, que ejecuta la Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL- con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos (HOL/94/S57) y de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional -ASDI- (SWE/95/S61), está dirigido a identificar los principales desafíos que enfrentan los gobiernos de la región en el ámbito del diseño e implementación de las políticas sociales, así como las potencialidades y limitaciones asociadas a una política de descentralización de los servicios sociales que permita compatibilizar las dimensiones de eficiencia y equidad en un contexto caracterizado por la presencia de importantes restricciones presupuestarias.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar los procesos de reforma de las políticas de educación básica y atención primaria en salud, tomando como eje central los procesos de descentralización en un conjunto heterogéneo de países de la región entre los cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Nicaragua.

A su vez, se realizan análisis comparativos -entre países- de los procesos de reformas que han tomado lugar en cada sector, con el propósito de identificar los principales hechos estilizados y las lecciones de política que surgen de la revisión de estos procesos.

RESUMEN

El principal móvil de la descentralización en Colombia ha sido la integración nacional y legitimidad del estado, para facilitar la convivencia y el cese de los conflictos armados. A esta base se ha sumado la búsqueda de un nuevo papel del estado en la economía y un nuevo ordenamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales. Por esta razón, la descentralización colombiana es esencialmente un fenómeno político acompañado de transformaciones administrativas y fiscales.

En los años sesenta, se creó la transferencia a los departamentos de una parte de los ingresos nacionales con destinación exclusiva a educación y salud y sin autonomía territorial en la decisión del gasto. Durante la década de los setenta y comienzos de los ochenta, se adelantaron algunas acciones de desconcentración funcional de entidades nacionales en sus dependencias regionales y se fortalecieron las finanzas territoriales. El momento inicial del proceso de descentralización suele asociarse a la segunda mitad de la década de los ochenta, en la cual se estableció la elección popular de alcaldes, conjuntamente con el fortalecimiento de la autonomía local, la transferencia a los municipios de varias competencias y recursos crecientes (hasta 50% del IVA) para asumirlas, la creación de nuevos espacios de participación ciudadana, la supresión de varias entidades nacionales y la reestructuración de la mitad de los ministerios.

Este enfoque municipalista inicial fue ampliado y complementado con la Constitución de 1991, que confiere a Colombia el carácter de "república unitaria descentralizada", reconoce las otras modalidades territoriales con autonomía regulada, tales como los distritos y los resguardos indígenas, establece la elección popular de gobernadores departamentales e incorpora el papel de los departamentos como intermediarios entre la nación y las municipalidades y como receptores de la mayoría de las competencias entregadas por la nación, muchas de las cuales pueden o deben ser gradualmente descentralizadas en los municipios y resguardos. En el campo administrativo y fiscal, define las competencias de los distintos niveles de gobierno y profundiza la distribución territorial de los recursos fiscales. El gobierno reglamentó las nuevas competencias y la distribución territorial de los recursos en 1993 y las entidades nacionales y territoriales comenzaron su adecuación al mandato constitucional descentralista en 1994. El reconocimiento de la autonomía política está acompañado de la transferencia de competencias y de recursos para entenderlas, de tal modo que la descentralización política viene aparejada con la descentralización fiscal y administrativa. Sin la reforma política, la descentralización de competencias y recursos de Colombia no sería comprensible ni socialmente efectiva.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la descentralización es un ejercicio fascinante, porque habla siempre de la historia de los pueblos en torno a la distribución de los poderes. Esta distribución puede ser violenta y traumática como en Europa durante la primera mitad del siglo o exigir una pausa en la democracia, como en Chile. En Colombia, la antinomia centralismo-descentralización está en la base de muchos lustros de guerras civiles y después de un siglo de intentos centralistas, el país ha emprendido la transición hacia una profunda descentralización en un marco democrático, logrando efectos que en la fase inicial del proceso han contribuido más a la convivencia que a la disensión.

Este trabajo tiene el propósito de examinar la evolución y estado actual de proceso de descentralización colombiano y su desarrollo específico en los sectores de educación y salud. Tanto en el examen general como en los sectoriales, describe las características de la cesión de competencias y recursos y luego contiene algunas reflexiones críticas sobre el abordaje del proceso, con el propósito de aportar elementos a la reflexión basada en la práctica. Los análisis sectoriales están acompañados de sendos estudios de casos, que permiten ver las primeras percepciones, opiniones y resultados en el ámbito territorial.

Probablemente una de las mayores carencias para el seguimiento y evaluación del proceso de descentralización colombiano es la ausencia de información relevante y oportuna. No existen aún datos suficientes para realizar análisis de equidad por grupos de ingreso ni para evaluar las ganancias o pérdidas en eficiencia técnica y social imputables a la descentralización. En ello radica la principal limitación de este trabajo y uno de los retos más urgentes para quienes tienen la responsabilidad de garantizar el éxito de la descentralización para la construcción de la democracia participativa y el bienestar ciudadano.

II. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN Y LA PRODUCCIÓN

Colombia tiene 40 millones de habitantes, distribuidos en 32 departamentos y un Distrito Capital. El Distrito Capital tiene 5.8 millones de habitantes, que representan menos de una sexta parte de la población total nacional. Los municipios son 1,060, con poblaciones que oscilan entre 2 millones y apenas 800 habitantes (cuadro 1).

Existe correlación entre el grado de desarrollo y el número de habitantes municipales. Por lo general, los departamentos más desarrollados tienen municipios con mayor número de habitantes (más de 40 mil en promedio).

La población colombiana está creciendo a una tasa que se ha reducido drásticamente en los últimos 30 años. El crecimiento anual entre los últimos dos censos (1985-1993) fue 1.9%, mientras que entre 1951 y 1964 había sido de 3.2%. Este cambio implica menor presión sobre la educación básica y mayor demanda de educación media, así como una expansión relativa de las enfermedades no transmisibles y degenerativas.

La población urbana representa el 70.7% de la población total. No obstante, 12 departamentos tienen más del 50% de su población localizada en zonas rurales y dispersas. Siete de estos departamentos están localizados en las regiones de la Orinoquia y la Amazonia, caracterizadas por ser áreas de colonización agropecuaria (departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada). Otros tres departamentos de este grupo de alta ruralidad se localizan en la cuenca del Pacífico y tienen la mayor presencia relativa de comunidades indígenas y negras (departamentos de Cauca, Chocó y Nariño).

Colombia tiene tres grandes polos de desarrollo, que se descubren muy claramente al examinar el PIB por departamentos. Estos son: el Distrito Capital (centro del país), Antioquia (noroccidente) y el Valle del Cauca (suroccidente). Le siguen en importancia Santander (oriente) y Atlántico (norte). El crecimiento del PIB en el período 1980-1994 muestra, además, varias regiones emergentes de mucho dinamismo (cuadro 2).

Cuadro 1
NÚMERO DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN URBANA Y RURAL POR
DEPARTAMENTO, 1996

Departamentos	No. de Municipios	Población Urbana	Población Rural	% Pob. Rural	Población Total
Amazonas	8	25,276	33,814	57.2	59,090
Antioquia	124	3,705,149	1,450,050	28.1	5,155,199
Arauca	7	130,385	69,860	34.9	200,245
Atlántico	23	1,814,235	128,514	6.6	1,942,749
Santafé de Bogotá	-	5,835,991	16,155	0.3	5,852,146
Bolívar	32	1,214,857	588,164	32.6	1,803,021
Boyacá	123	576,052	768,805	57.2	1,344,857
Caldas	25	683,071	387,000	36.2	1,070,071
Caquetá	15	175,047	213,411	54.9	388,458
Casanare	19	124,827	97,722	43.9	222,549
Cauca	38	423,203	755,794	64.1	1,178,997
Cesar	24	537,252	323,680	37.6	860,932
Chocó	20	156,974	252,443	61.7	409,417
Córdoba	26	636,002	696,941	52.3	1,332,943
Cundinamarca	114	1,089,341	860,028	44.1	1,949,369
Guainía	8	11,027	19,538	63.9	30,565
Guaviare	4	39,288	67,540	63.2	106,828
Huila	37	532,029	348,681	39.6	880,710
La Guajira	10	290,983	161,262	35.7	452,245
Magdalena	21	739,227	453,714	38.0	1,192,941
Meta	29	415,171	233,129	36.0	648,300
Nariño	62	653,175	872,478	57.2	1,525,653
Norte de Santander	38	877,809	349,295	28.5	1,227,104
Putumayo	12	93,351	178,484	65.7	271,835
Quindío	12	440,731	83,330	15.9	524,061
Risaralda	14	722,599	165,884	18.7	888,483
San Andrés	2	45,504	18,906	29.4	64,410
Santander	87	1,305,862	579,771	30.7	1,885,633
Sucre	24	494,397	241,448	32.8	735,845
Tolima	46	793,718	513,701	39.3	1,307,419
Valle	42	3,327,826	578,999	14.8	3,906,825
Vaupés	8	6,543	19,815	75.2	26,358
Vichada	6	14,733	50,666	77.5	65,399
Total Nacional	1,060	27,931,636	11,579,021	29.3	39,510,657

FUENTES: Departamento Nacional de Estadística; Departamento Nacional de Planeación-Misión Social.

Cuadro 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR DEPARTAMENTOS EN 1994 Y
CRECIMIENTO 1980-1994
(Datos Porcentuales)

Departamento	Porcentaje en 1994	Crecimiento 1980-1994
Antioquia	14.7	92
Atlántico	4.1	78
Bolívar	3.1	83
Boyacá	3.1	88
Caldas	2.2	104
Caquetá	0.4	53
Cauca	1.4	60
Cesar	1.2	40
Córdoba	1.8	74
Cundinamarca	6.4	119
Chocó	0.3	53
Distrito Capital	23.4	129
Guajira	1.3	297
Huila	2.0	124
Magdalena	1.6	88
Meta	1.8	141
Nariño	1.4	57
Norte de Santander	1.7	60
Quindío	1.6	43
Risaralda	2.4	124
Santander	5.0	95
Sucre	0.7	43
Tolima	2.9	75
Valle del Cauca	12.1	101
Nuevos departamentos ¹	3.3	318
Total Nacional	100.0	103

1. Son las antiguas intendencias y comisarias convertidas en Departamentos en 1991.

Fuente: Cuentas Nacionales de Colombia, 1980-1994.

III. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y CALIDAD DE VIDA

En Colombia se realiza un seguimiento sistemático desde 1985 de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI. Dado que este índice es excesivamente grueso y se ha logrado incrementar la disponibilidad de información estadística, en los últimos dos años se viene desarrollando en el país el Índice de Calidad de Vida (ICV)¹, el cual es más sensible y tiene mayor capacidad explicativa que el índice NBI. La distribución de la población pobre por departamentos, según los indicadores NBI e ICV en 1993, se presenta en cuadro 3.

De acuerdo con el cuadro 3, puede observarse que en 1993 el 27.5% de la población colombiana estaba en condiciones de pobreza (35.8% según NBI). Los departamentos más pobres del país son:

- Los de la Orinoquia y la Amazonia: zonas de colonización y poblamiento reciente muy disperso (Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guaviare, Meta, Putumayo y Vichada).
- Casi todos los de la costa caribe: áreas con precario desarrollo del mercado interno y muy escasa cobertura de inversiones y servicios en educación, salud y saneamiento básico (Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre).
- Los de la costa pacífica, con excepción del departamento del Valle del Cauca: zonas con predominancia de comunidades negras, indígenas y campesinos con muy precario acceso a recursos productivos (Cauca, Chocó y Nariño).
- Departamentos del centro-sur del país (valle del alto río Magdalena): áreas de agricultura capitalista desarrollada con base en el binomio latifundio-minifundio, con brechas drásticas en la distribución del ingreso (Huila y Tolima).

En contraste, los departamentos con menores índices de pobreza son los de mayor desarrollo de la inversión en industria y servicios y con mayores concentraciones urbanas (Antioquia, Atlántico, Bogotá, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Santander y Valle del Cauca).

Cuadro 3
POBLACIÓN EN CONDICIONES DE POBREZA POR DEPARTAMENTOS, SEGÚN
EL ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y EL ÍNDICE DE
CALIDAD DE VIDA, 1993

Departamentos	Población	Población NBI		Población ICV	
		Número	%	Número	%
Amazonas	56,399	19,852	35.2	25,250	44.8
Antioquia	4,919,619	1,510,323	30.7	1,073,461	21.8
Arauca	185,882	97,960	52.7	90,246	48.6
Atlántico	1,837,468	578,802	31.5	382,561	20.8
Santafé de Bogotá	5,484,244	954,258	17.4	387,188	7.1
Bolívar	1,702,188	922,586	54.2	758,155	44.5
Boyacá	1,315,579	513,076	39.0	480,055	36.5
Caldas	1,030,062	273,996	26.6	218,991	21.3
Caquetá	367,898	128,029	34.8	191,197	52.0
Casanare	211,329	109,257	51.7	100,318	47.5
Cauca	1,127,678	542,413	48.1	483,661	42.9
Cesar	827,219	457,452	55.3	377,625	45.7
Chocó	406,199	319,272	78.6	270,853	66.7
Córdoba	1,275,623	831,706	65.2	731,952	57.4
Cundinamarca	1,875,337	637,615	34.0	428,702	22.9
Guainía	28,478	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guaviare	97,602	44,116	45.2	55,409	56.8
Huila	843,798	340,894	40.4	282,419	33.5
La Guajira	433,361	231,415	53.4	166,627	38.5
Magdalena	1,127,691	619,102	54.9	494,605	43.9
Meta	618,427	250,463	40.5	187,383	30.3
Nariño	1,443,671	779,582	54.0	753,741	52.2
Norte de Santander	1,162,474	485,914	41.8	427,442	36.8
Putumayo	264,291	97,788	37.0	103,549	39.2
Quindío	495,212	118,851	24.0	94,338	19.1
Risaralda	844,184	223,709	26.5	187,156	22.2
San Andrés	61,040	20,326	33.3	8,460	13.9
Santander	1,801,741	571,152	31.7	464,309	25.8
Sucre	701,105	452,213	64.5	420,943	60.0
Tolima	1,286,078	482,279	37.5	378,879	29.5
Valle	3,736,090	919,078	24.6	607,115	16.3
Vaupés	24,671	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Vichada	62,073	30,354	48.9	33,135	53.4
Total Nacional	37,654,711	13,563,835	35.8	10,665,723	27.5

N.d.: No disponible

Fuentes: Departamento Nacional de Estadística y Departamento Nacional de Planeación-Misión Social

IV. CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN COLOMBIANA

La profundidad y características de la descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia solo son comprensibles en el contexto más general del proceso de descentralización emprendido por el país durante los últimos años. Este proceso tiene profundas raíces históricas que lo han convertido en un fenómeno predominantemente político, con alto impacto en las áreas fiscal y administrativa, lo cual le confiere especiales características de integralidad y de complejidad.

El proceso de descentralización del presente siglo surge en los años setenta, se cristaliza en los ochenta y adquiere forma definitiva en los noventa, como alternativa a la ilegitimidad y el fracaso de cien años de intentos de administración centralizada.

1. Sinopsis del proceso de descentralización en Colombia

a) *¿Centralismo o federalismo?*

Colombia es una nación extraordinariamente heterogénea, conformada por una amplia gama de regiones con profundas diferencias históricas, geográficas y culturales, de tal modo que el poder político real está extensamente distribuido en parcelas regionales.

Durante el siglo XIX, varias regiones poseedoras de su propia organización política y económica lucharon durante décadas por conservar su autonomía. El proceso de conformación del estado nacional está signado por sublevaciones regionales que definen una historia de guerras civiles.

Por esta razón, la opción entre centralizar y descentralizar tiene en Colombia una larga evolución. Desde comienzos del siglo XIX, la discusión sobre la mejor forma de organizar la república naciente polarizó a la sociedad entre federalistas y centralistas. Desde 1831, cuando se protocolizó la división de la Gran Colombia y se inició la formación del estado colombiano con el nombre de Nueva Granada, hasta 1886, la naciente república expidió seis constituciones, tres de las cuales definían la nación como un estado unitario y las otras tres como una confederación.

b) *Un siglo de centralismo a contramano*

El Estado nacional se formalizó en 1886, cuando se impuso, por fin, una profunda concentración en el gobierno central de los poderes político, fiscal y administrativo. La constitución de aquel año, que con algunas reformas rigió por más de un siglo, aglomeró en el gobierno central el manejo de las finanzas públicas de todos los niveles de la

administración y, en particular, concentró en la nación la administración de la banca y de las rentas prioritarias de las finanzas departamentales que provenían de sus monopolios sobre el tabaco y los licores², confiscó la capacidad de los departamentos para establecer tasas e impuestos y, por ende, centralizó la provisión de los servicios públicos.

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta los años treinta, la nación, los departamentos y los municipios se repartían de manera relativamente equitativa la totalidad de la tributación. Pero el excesivo endeudamiento territorial de comienzos de siglo indujo desde la década de los años treinta a un severo centralismo fiscal: se nacionalizó la inversión en obras públicas e infraestructura básica y en las décadas siguientes se centralizaron de manera gradual los gastos en educación y salud. Paralelamente, los ingresos tributarios del gobierno central crecieron hasta representar en los años setenta más del 80 % de los ingresos totales del sector público.

La gran mayoría de los municipios y departamentos perdió, o jamás llegó a tener, autonomía financiera, administrativa y técnica para planificar su desarrollo, realizar inversión pública o coordinar las actividades realizadas por el gobierno central en el ámbito local. Pero los departamentos y municipios conservaron su responsabilidad sobre muchos gastos de trascendencia local y se vieron en la obligación de complementar la precaria inversión nacional. Bajo estas circunstancias, las entidades territoriales desarrollaron unas finanzas crónicamente deficitarias que de vez en cuando lograban salir a flote con dádivas del gobierno central.

No obstante, algunas regiones se fortalecieron económica y socialmente. En efecto, desde los años treinta hasta los setenta, el país tuvo tasas altas de crecimiento económico y un proceso creciente de urbanización, caracterizados por su distribución y diversificación regional. Se produjo así una recomposición de la actividad económica, por territorios y sectores. En la década del setenta (y aún hoy), la capital representa menos de una sexta parte de la población total³. La capacidad de manejo autónomo de las regiones creció, en consecuencia, con el surgimiento de nuevos polos de desarrollo de agricultura moderna, de industria manufacturera, de servicios y de colonización rural tradicional.

Ante sus restricciones de legitimidad, de autonomía política y de capacidad para hacer presencia efectiva en muchas regiones, el gobierno central pretendió consolidarse a través de un ordenamiento normativo que confirió a las instancias centrales del poder público una enorme capacidad de interferencia sobre la iniciativa local y la gestión territorial. Así, las comunidades locales tuvieron cada vez menos posibilidad de participar en la toma de las decisiones directamente relacionadas con su propio bienestar. El poder no estaba en la comunidad sino en algunas personas con capacidad para presionar las concesiones de distantes ámbitos centrales. Se afianzó de esta manera la estructura clientelista, en la cual la democracia es simplemente el voto que paga los logros o promesas de intermediación entre la necesidad local y el poder central.

Para mantenerse durante cerca de un siglo de vida republicana, el gobierno central debió acudir permanentemente a transacciones políticas y concesiones presupuestales que otorgaron un peso notable a los poderes electorales y económicos regionales. Por esta razón,

los criterios de equidad interregional y bienestar general frecuentemente cedieron a las exigencias de las fuerzas regionales más consolidadas, reforzando así desequilibrios sociales y económicos.

c) *Primeros antecedentes de la descentralización: El situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas*

A finales de la década de los años sesenta se realizó una recia transformación del aparato gubernamental central, orientada a dotarlo de una estructura más moderna y coherente. En ese contexto, en 1968 se creó el Situado Fiscal para transferir a los departamentos una parte de los ingresos nacionales, con destinación exclusiva a programas de salud y educación.⁴ A pesar de que se le conoce como la más importante medida descentralista en el tercer cuarto de siglo, se trata más bien de una estrategia de financiamiento sectorial centralizado, pues su uso era totalmente decidido por el gobierno nacional. El situado fiscal facilitó la expansión de coberturas en los servicios de educación y salud, pero no estimuló la autonomía regional y fue frecuente motivo de conflicto en las relaciones intergubernamentales.

También en 1968 se estableció la cesión del impuesto a las ventas.⁵ Esta consistió en una transferencia a los municipios y a las cajas de previsión social (responsables de la seguridad social de los funcionarios públicos) de una porción creciente (hasta llegar al 30% en 1971) del impuesto a las ventas, recaudado por el gobierno central. Las finanzas territoriales comenzaron a participar en cerca del 20% de los ingresos corrientes del gobierno central. El incremento de las transferencias desestimuló la generación de ingresos propios en los departamentos.

d) *La crisis política de fines de los setenta: Políticas de desconcentración⁶*

Durante los años setenta se hizo más visible la ineficacia del gobierno central y su distancia de la comunidad. Esta década se caracterizó por una explosión de demandas sociales, expresadas en paros cívicos nacionales y regionales, huelgas de trabajadores, protestas gremiales, marchas campesinas y expansión acelerada de los movimientos armados. Las deficiencias en la prestación de servicios públicos, las necesidades insatisfechas de inversión y la pésima remuneración de los funcionarios públicos constituían el ámbito más frecuente de reivindicación ciudadana. Esta polarización de los conflictos sociales tuvo una creciente expresión violenta, que es el resultado de diversos factores, entre los cuales se cuenta la exclusión política de 2 décadas propiciada por el Frente Nacional,⁷ que exasperó a las comunidades y agudizó el alzamiento guerrillero. Estos conflictos erosionaron la ya precaria legitimidad del Estado, que perdió el monopolio del poder coercitivo.

La respuesta del gobierno fue doble: buscó fortalecer el nivel central con una estructura institucional más poderosa y mayor capacidad represiva, a la vez que propició medidas para la desconcentración de funciones en algunas entidades nacionales, por medio de la delegación de responsabilidades en sus dependencias regionales. El propósito era lograr legitimidad ante las comunidades locales y tener mayor agilidad de respuesta ante sus demandas.

Para orientar territorialmente la desconcentración de funciones, se confirió a los gobernadores la potestad de dirigir y vetar la inversión de las entidades nacionales en su jurisdicción y se establecieron los comités departamentales de planeación, con la función de conocer y coordinar la inversión de las entidades nacionales en su territorio.⁸

La presión de los poderes regionales dio lugar a que en 1976 y 1980, dos gobiernos sucesivos intentaran reformas constitucionales con presencia de elementos desconcentrados y descentralistas. Ambas reformas fracasaron por razones formales, probablemente porque aún no había conciencia masiva sobre la pertinencia de la distribución territorial de las funciones públicas como vía de solución a la crisis.

e) *La crisis política y fiscal de comienzos de los ochenta: estatuto de la tributación territorial y profundización de la desconcentración*

Durante los primeros años de la década de los ochenta se sumó a las crecientes expresiones de descontento social una severa crisis macroeconómica: el país tuvo un déficit fiscal superior al 7% del PIB, inflación por encima del 20% anual y agotamiento de las reservas internacionales. El gobierno central podía responder menos que nunca a las exigencias sociales, mientras los movimientos alzados en armas incidían crecientemente en extensas áreas rurales y comenzaban a penetrar, con aceptación popular, en zonas urbanas.

La crisis fiscal interna fue efecto de la crisis económica mundial de la segunda mitad de los setenta, aunada a la inelasticidad del impuesto de renta, la caída de los ingresos por importaciones, el déficit e ineficiencia de los institutos públicos y el desequilibrio de las finanzas departamentales. Esta crisis fortaleció el debate sobre el papel del estado en la economía y condujo al agotamiento de la tendencia que desde 1968 centralizó crecientemente la captación de ingresos y la asignación de inversiones.

Entre las acciones concebidas para superar la crisis fiscal y política en 1983 tuvo especial importancia el fortalecimiento de las finanzas departamentales y municipales, con medidas como la cesión del impuesto de timbre, la creación del impuesto municipal de circulación y tránsito, el ordenamiento de los impuestos sobre el consumo de licores y cigarrillos, la creación de condiciones para actualizar el impuesto predial y la modificación de las bases y tasas del impuesto territorial de industria y comercio⁹. Este conjunto de medidas propició durante el resto de la década un importante crecimiento real de los ingresos tributarios territoriales, con particular beneficio para los departamentos y municipios de mayor desarrollo. La reforma pretendió también, por cierto con poco éxito, lograr una participación activa de los municipios en la superación de la crisis de los servicios públicos.

En enero de 1983 se creó el Plan Nacional de Rehabilitación, concebido como un programa de inversiones en las zonas afectadas por el enfrentamiento armado. Este plan fue diseñado con participación departamental y durante 11 años actuó como un mecanismo pionero para desconcentrar las actividades e inversiones de las entidades nacionales, creando a la vez espacios nuevos de coordinación intergubernamental y participación local.

En 1985 se estableció el primer Consejo Regional de Planificación,¹⁰ con el propósito nunca alcanzado de facilitar a los territorios su participación en la programación del presupuesto de las entidades nacionales.

f) *La descentralización con perspectiva municipalista, 1986-1991*

El momento decisivo del proceso de descentralización en Colombia fue la aprobación de la elección popular de los alcaldes municipales en 1986.¹¹ Esta medida es el resultado de diversos propósitos, como fortalecer la democracia participativa, consolidar pequeños poderes electorales locales, desnacionalizar conflictos de vieja data y estimular el esfuerzo fiscal local.

Con la elección de alcaldes comienza a entenderse la descentralización como una transferencia de competencias, incluyendo la responsabilidad política y los recursos necesarios para cumplirla.

A los municipios se asignaron funciones transferidas de la nación y de los departamentos, tales como inversiones en agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, caminos vecinales, asistencia técnica agropecuaria y construcciones de primer nivel en educación y salud. Para atender a estas responsabilidades, la asignación de recursos a los municipios, y en menor cuantía a los departamentos, fue una modificación de la cesión del impuesto a las ventas de 1968.¹² La nueva cesión se concibió creciente, comenzado por 30.5% del recaudo total del IVA, en 1986, hasta el 50%, en 1992 y años siguientes. También se concibió progresiva en términos de equidad mediante la entrega de recursos adicionales a los municipios con menos de 100 mil habitantes. Se estableció, además, que el 25.8% de los recursos transferidos podría ser empleado según el libre criterio de la municipalidad y que el monto restante debía dedicarse a atender las funciones transferidas. Con estos fondos, la inversión territorial creció substancialmente.¹³ Adicionalmente se crearon condiciones legales para que los municipios pudieran fortalecer sus ingresos propios, particularmente los provenientes del impuesto predial.¹⁴ La transferencia de competencias y recursos a los municipios fue acompañada con la transformación o supresión de varias entidades nacionales que hasta el momento ejercían las funciones transferidas.¹⁵

De manera consecuente con las transformaciones descritas, durante el período fue necesaria la reestructuración de los ministerios de Educación, de Trabajo y Seguridad Social, de Agricultura y de Salud, para restringir sus responsabilidades operativas y su injerencia directa en el ámbito local. También fue modificado el estatuto presupuestal de la nación, hasta ese momento marcadamente sectorialista y centralizado, para incorporar la participación de las Regiones de Planificación y las entidades territoriales en la elaboración del presupuesto.¹⁶

Conjuntamente con el establecimiento de instancias y responsabilidades de apoyo técnico a las entidades territoriales, se establecieron nuevos instrumentos de apoyo financiero en el campo del crédito y la cofinanciación, para incrementar los niveles de inversión territorial. Para el efecto, el Fondo DRI, el Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo de Caminos Vecinales asumieron la función de cofinanciadores del esfuerzo local y

se creó la Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter- como organismo especializado en el otorgamiento de crédito a las entidades territoriales, con participación de éstas en su capital accionario y en la junta directiva.¹⁷

Una mirada de conjunto al proceso descrito muestra que tanto las reformas como su implantación se concentraron predominantemente en fortalecer el nivel local, mientras que su atención a otros ámbitos territoriales fue limitada. Por esta razón, se afirma que esta etapa de la descentralización colombiana tuvo un enfoque municipalista.¹⁸

g) *La descentralización en el marco de una nueva organización territorial del Estado: 1991-1996*

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue una propuesta del gobierno y muy diversos estamentos de la sociedad para superar los conflictos políticos y recuperar la legitimidad del Estado. Por esta razón, su convocatoria estuvo ligada a los diálogos de paz y su composición privilegió la presencia de quienes tradicionalmente estuvieron excluidos: ex-guerrilleros, indígenas, cristianos no católicos y algunos movimientos cívicos.¹⁹

La Constitución Política de 1991 profundizó la descentralización y le confirió nuevos derroteros. A partir de la Carta Magna, Colombia es un estado "organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista".²⁰ Este nuevo modelo territorial de Colombia constituye una fórmula intermedia entre el estado unitario tradicional y el estado federal y tiene el propósito de consolidar la unidad nacional mediante el reconocimiento de la diversidad y de la autonomía territorial, la redistribución del poder político, las competencias y los recursos entre los diferentes niveles del Gobierno.²¹ Las entidades territoriales pueden ser gobernadas por autoridades propias, ejercer múltiples competencias, administrar recursos, establecer tributos y participar en rentas nacionales dentro de los parámetros fijados por la propia Constitución y por la ley.

Bajo esta concepción general, la Constitución de 1991 definió un marco estable de descentralización bajo un modelo nuevo de participación ciudadana y de especialización espacial y funcional de la actividad pública. Para este efecto, amplió significativamente el conjunto de entidades territoriales beneficiarias de la descentralización y con capacidad de autonomía. Además de los municipios y departamentos, previó nuevas formas organizativas con carácter de entidades administrativas: las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, las organizaciones territoriales indígenas y los distritos. De esta manera, se superó el municipalismo de la etapa anterior y se hizo más flexible la organización territorial del país, adecuándola a la pluralidad de etnias, culturas y formas regionales de desarrollo.

La nueva Constitución presta especial énfasis al papel de los departamentos. Estos se conciben como mediadores obligatorios entre la nación y los municipios, planificadores de la gestión pública general en su ámbito de influencia, coordinadores y asesores de los municipios y responsables por la atención de algunos servicios cuya escala óptima es regional, por ejemplo, en el caso de los niveles hospitalarios de mayor complejidad y las

vías secundarias. Adicionalmente, la Constitución estableció la elección popular de gobernadores con el fin de favorecer su función de intermediación y para dotarlos de mayor legitimidad política en el ejercicio de sus responsabilidades de coordinación. De esta forma, se completa el ciclo de legitimación del poder ejecutivo por medio del voto.

En el campo político de la descentralización, la Constitución estableció el voto programático tanto para gobernadores como para alcaldes, así como nuevos mecanismos de participación popular, como los plebiscitos y referéndum, que sumados a la consulta popular buscan el desarrollo de la democracia participativa y facilitan la definición de asuntos de interés local.

En el campo institucional y fiscal de la descentralización, la Constitución y sus normas reglamentarias completan la definición de competencias y la distribución territorial de recursos.²² En la norma, la descentralización se concibe de manera gradual, con impacto inicial sobre los departamentos y luego en los municipios, previo el cumplimiento de algunas condiciones (denominadas de certificación). Las condiciones para asumir las competencias se refieren básicamente a:

- Contar con una organización departamental que absorba las entidades nacionales que funcionaban en su ámbito.
- Contar con un plan de desarrollo de los sectores sociales satisfactorio para los ministerios.
- Tener sistemas de información adecuados a las normas de los ministerios, que faciliten el diagnóstico y el seguimiento de la actividad social.

Las competencias básicas fueron distribuidas en tres niveles, así:

- Nivel nacional:
 - formular las políticas y los objetivos del desarrollo
 - asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales
 - cofinanciar proyectos territoriales de desarrollo
 - dictar normas básicas para la prestación de los servicios públicos
 - brindar asistencia técnica
 - evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos y
 - efectuar inversiones en obras públicas nacionales
- Nivel departamental:
 - planificar el desarrollo departamental
 - administrar los recursos transferidos
 - coordinar la prestación de los servicios de educación y salud
 - asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios
 - apoyar a los municipios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios
 - evaluar y hacer seguimiento de la acción municipal
 - efectuar inversiones en obras públicas departamentales

- Nivel municipal:
 - planificar el desarrollo municipal
 - prestar los servicios de educación y salud en el nivel básico
 - prestar los servicios públicos domiciliarios
 - efectuar inversiones en obras públicas locales
 - promover la participación ciudadana

En contraprestación, la ley establece el control de los costos en las entidades territoriales por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social. Este tiene la facultad de regular los topes máximos en los reajustes salariales e instaurar indicadores técnicos de eficiencia que impidan el sobredimensionamiento de las plantas de personal.

Con el propósito de adecuarse a este nuevo ordenamiento, han sido aprobadas múltiples normas que prevén cambios en las entidades territoriales y en las estructuras sectoriales, con mayor o menor efecto de transformación efectiva.²³ Como se examina más adelante, este reordenamiento involucra de modo especialmente profundo a los sectores de salud y educación, en los cuales el ministerio respectivo debe llegar a ser un ente orientador y formulador de políticas, planificador, evaluador y asesor, dejando toda la responsabilidad de ejecución en las entidades territoriales. Otro cambio importante se operó en el sector transporte, donde los departamentos pasaron a ser propietarios y responsables de los 37 mil kilómetros de carreteras no troncales existentes en el país.

2. Estado actual de la descentralización fiscal

El escenario fiscal concomitante con las nuevas competencias, establece diversas fuentes de recursos para las entidades territoriales: el situado fiscal, la participación en los ingresos corrientes de la nación, la cofinanciación, las regalías, los recursos propios y el crédito para el desarrollo territorial. Sus principales características se sintetizan a continuación.

a) Situado fiscal

El nuevo Situado Fiscal previsto por la Constitución es una transferencia de ingresos corrientes de la nación con destino a gastos de inversión y funcionamiento en educación y salud de los departamentos y distritos. Se trata de una cesión de recursos que debe manejarse en forma descentralizada y autónoma, bajo responsabilidad de las entidades territoriales, a diferencia del viejo situado fiscal que operaba como una cuenta desconcentrada del presupuesto central y se ejecutaba con intervención técnica y administrativa de la nación. Los departamentos receptores del Situado Fiscal deben también descentralizar en los municipios varias competencias y recursos. Para el efecto se creó el mecanismo de la certificación, mediante el cual se establece que un municipio ya está listo para asumir las responsabilidades transferibles y recibir los recursos correspondientes. El incentivo previsto por la ley para que los departamentos distribuyan en los municipios el situado fiscal es el acceso a cofinanciación.²⁴

El situado fiscal entregado por la nación debe ser, como mínimo, equivalente al 23% de los ingresos corrientes, en 1994, 23.5%, en 1995, y 25.5%, en 1996. Según la Constitución y sus reglamentos, el cálculo de montos a transferir se realiza considerando dos conjuntos de variables: el 15% se distribuye por partes iguales entre los departamentos y distritos y el 85% restante se asigna a municipios certificados, departamentos y distritos teniendo en cuenta las siguientes disposiciones: a) conservar en términos reales el monto transferido durante 1993, y b) distribuir el excedente según criterios de población por atender y esfuerzo fiscal. De acuerdo con la ley reglamentaria, cada entidad territorial beneficiaria debe destinar el 60% del situado a educación, 20% a salud y 20% a estos mismos sectores según el criterio discrecional de la entidad territorial.²⁵ Del porcentaje destinado a salud, al menos la mitad debe orientarse a actividades del primer nivel de atención y un 5% a acciones de prevención.

El cuadro 4 muestra que la distribución per cápita del situado fiscal entre los departamentos del país y el Distrito Capital tiene una varianza bastante grande, pues oscila entre \$40 dólares y \$353 dólares, lo cual significa que hay departamentos que reciben 8 veces más situado por cada uno de sus habitantes. Esta variación no se explica por el esfuerzo fiscal ni por la eficiencia administrativa. En este caso, la inercia del gasto histórico sigue pesando excesivamente entre los criterios de asignación.

b) Participación en ingresos corrientes de la nación

La participación en los ingresos corrientes de la nación beneficia a los municipios, distritos y resguardos indígenas,²⁶ a la vez que sustituye la antigua cesión del IVA a los municipios (cuadro 5). Esta participación crece un punto porcentual por año, del 14% de los ingresos corrientes en 1994 hasta el 22% en el 2002. El cambio de la base de liquidación permitió que esta transferencia tuviese un crecimiento real del 45% entre 1993 y 1994.

Para efectos de la distribución, la ley prevé que se realice una asignación básica equivalente a la transferencia del año anterior en pesos constantes (participación básica) y el saldo se asigne teniendo en cuenta indicadores de pobreza relativa local, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa.²⁷ La participación básica se fundamentó en la transferencia de IVA de 1992, asignado con base en el criterio poblacional previsto por la ley 12 de 1986. De esta manera, el criterio poblacional explica actualmente una porción mayoritaria de la distribución. No obstante, la inequidad inicial se corrige gradualmente. Se estima que en 1997 el porcentaje de inercia será 40%, el de eficiencia 10%, el de distribución 30% y el correspondiente a otros criterios (municipios menores, población indígena, etc.) 20%. La participación municipal de los ingresos corrientes de la nación es de asignación forzosa a inversiones²⁸ en los sectores y porcentajes indicados:

- 30% para educación
- 25% para salud
- 20% para agua potable
- 20% de libre inversión
- 5% para recreación.

Cuadro 4
SITUADO FISCAL DE 1996
Montos absolutos y per cápita por departamento
(Cifras en dólares)

Departamento	Situado Fiscal Educación		Situado Fiscal Salud		Situado Fiscal Total	
	Valor	Per cápita	Valor	Per cápita	Valor	Per cápita
Amazonas	6,922,495	117	2,960,584	50	9,883,079	167
Antioquia	199,206,217	39	77,752,496	15	276,958,713	54
Arauca	12,965,396	65	3,857,043	19	16,822,439	84
Atlántico	63,971,646	33	13,365,138	7	77,336,784	40
Bogotá	182,164,821	31	80,054,143	14	262,218,964	45
Bolívar	72,934,314	40	23,581,041	13	96,815,355	53
Boyacá	92,048,139	68	28,521,948	21	120,570,087	90
Caldas	64,115,240	60	21,561,070	20	85,676,310	80
Caquetá	26,144,686	67	7,331,118	19	33,475,804	86
Casanare	13,827,952	62	4,444,034	20	18,271,986	82
Cauca	56,754,548	48	22,733,253	19	79,487,801	67
Cesar	44,631,556	52	14,291,442	17	58,922,998	68
Chocó	32,554,000	80	9,231,253	23	41,785,253	102
Córdoba	59,134,187	44	18,585,741	14	77,719,928	58
Cundinamarca	110,784,699	57	38,527,412	20	149,312,111	77
Guainía	6,278,732	205	2,481,034	81	8,759,766	287
Guajira	23,634,020	52	10,903,808	24	34,537,828	76
Guaviare	6,754,747	63	3,100,459	29	9,855,206	92
Huila	46,524,072	53	13,624,920	15	60,148,992	68
Magdalena	53,161,796	45	15,317,034	13	68,478,830	57
Meta	30,123,350	46	9,559,548	15	39,682,898	61
N. Santander	66,311,454	54	23,111,193	19	89,422,647	73
Nariño	77,821,364	51	23,691,125	16	101,512,489	67
Putumayo	16,446,009	60	4,668,031	17	21,114,040	78
Quindío	35,010,161	67	11,780,231	22	46,790,392	89
Risaralda	45,376,982	51	14,932,923	17	60,309,905	68
San Andrés	6,490,127	101	3,611,823	56	10,101,950	157
Santander	103,081,779	55	34,402,210	18	137,483,989	73
Sucre	35,527,635	48	13,233,984	18	48,761,619	66
Tolima	74,595,283	57	23,719,262	18	98,314,545	75
Valle	133,884,794	34	58,410,990	15	192,295,784	49
Vaupés	6,370,227	242	2,932,569	111	9,302,796	353
Vichada	6,254,182	96	2,838,297	43	9,092,479	139
Total	1,811,806,610	46	639,117,157	16	2,451,323,767	62

La tasa de cambio es Col\$1.000 = US\$1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 5
PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA
NACIÓN DE 1996
Montos absolutos y per cápita agrupados por departamentos
(Cifras en dólares)

Departamentos	Participación de los municipios en los ingresos corrientes	
	Valor	Per cápita
Amazonas	2,018,520	34
Antioquia	210,501,110	41
Arauca	6,553,800	33
Atlántico	63,106,510	32
Bogotá	126,504,590	22
Bolívar	74,549,980	41
Boyacá	94,938,990	71
Caldas	46,022,610	43
Caquetá	18,590,340	48
Casanaare	15,018,090	67
Cauca	53,155,180	45
Cesar	41,958,420	49
Chocó	23,492,720	57
Córdoba	60,635,600	45
Cundinamarca	110,353,520	57
Guainía	987,640	32
Guajira	18,504,720	41
Guaviare	3,356,200	31
Huila	44,288,690	50
Magdalena	50,390,680	42
Meta	29,968,650	46
Norte de Santander	52,186,470	43
Nariño	70,639,450	46
Putumayo	13,051,320	48
Quindío	18,705,940	36
Risaralda	29,101,370	33
San Andrés	2,333,870	36
Santander	89,708,870	48
Sucre	36,396,410	49
Tolima	67,835,220	52
Valle del Cauca	123,488,990	32
Vaupés	1,825,910	69
Vichada	1,526,580	23
Total	1,601,696,960	41

La tasa de cambio es Col\$1.000 = US\$1

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial.

Como se observa, el 80% de los recursos transferidos debe dedicarse a inversiones en educación, salud, agua potable y recreación. Los recursos de libre inversión (29%) pueden utilizarse, por decisión municipal, en diversas actividades tales como el desarrollo agropecuario, justicia, seguridad, desarrollo institucional, vivienda y prevención de desastres. El uso más generalizado es construcción y mantenimiento vial. La ley prevé, además, que los municipios deben invertir en su zona rural una proporción de la participación equivalente al porcentaje de población que habita en ella y 10% más si el porcentaje de población rural supera el 40%.

Finalmente, es necesario resaltar la participación especial de los resguardos indígenas. En Colombia existen 116 municipios con cerca de 370 resguardos y más de 600 mil indígenas. Estos resguardos tienen un tratamiento análogo al de los municipios y reciben cerca del 1.5% del total de la participación territorial en los ingresos corrientes de la nación.

Los municipios deben elaborar un plan anual de inversiones para programar el uso de sus recursos de participación en los ingresos corrientes de la nación. Los departamentos revisan estos planes y evalúan el cumplimiento de los preceptos legales.

Los datos disponibles muestran que la mayoría de los municipios no cumple con los porcentajes de asignación sectorial de la participación establecidos por la ley. En promedio, dedican menos recursos de los ordenados a educación, salud y agua potable y asignan más a recreación y deporte. Es obvio que la norma es demasiado inflexible frente al variado abanico de necesidades locales de inversión.

c) *Cofinanciación*

La cofinanciación es un mecanismo para la provisión de subsidios nacionales sin costo financiero, con destino a las entidades territoriales, buscando que ellas comprometan una contrapartida en recursos propios.

En Colombia coexisten cuatro interpretaciones sobre el sentido de la cofinanciación:

- Es un instrumento de equidad, de tal modo que los recursos deben destinarse, según indicadores precisos de necesidades, a las entidades territoriales con mayores carencias o con restricciones ajenas a su voluntad y en condiciones de insolvencia institucional u operativa.
- Es un instrumento de eficiencia, de modo que los recursos deben utilizarse con un criterio de condicionalidad, para evitar sobredimensionamiento de inversiones, acelerar cronogramas y garantizar mejores procesos de contratación, ejecución y operación.
- Es un instrumento para dar direccionalidad a las inversiones territoriales en torno a las prioridades nacionales.

- Es un instrumento de negociación política, para atender las demandas regionales sin que éstas lleguen a situaciones extremas de presión y garantizar la cooperación de los líderes regionales en los propósitos nacionales.

Estas interpretaciones son esencialmente excluyentes, pues implican diferencias radicales en la racionalidad del mecanismo y en los procesos de operación. En la práctica, es predominante el último de los enfoques esquematizados.

Las 12 entidades autorizadas desde 1987 para cofinanciar crearon sus propias estructuras, criterios de asignación de recursos y normas de operación con resultados frecuentemente negativos y una desconcertante heterogeneidad. Para superar esta dispersión, cuando la cofinanciación representaba ya la mitad de la cesión del IVA, fue establecido el Sistema Nacional de Cofinanciación.²⁹ Este ordena criterios y procedimientos análogos a los entes especializados en cofinanciación y los agrupa en tres fondos principales del país: el Fondo de Inversión Rural (DRI), el Fondo de Infraestructura Vial y Urbana (FIVU) y el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), este último especializado en educación y salud.

La falta de concepción clara, las fallas administrativas y la politización en la asignación de recursos hacen dudar sobre la permanencia de los fondos de cofinanciación, particularmente el FIS.

d) Regalías

Según la Constitución Nacional, el subsuelo y sus riquezas no renovables son de propiedad del Estado. Quienes tienen concesión para explotarlos deben pagar regalías. Las regalías más importantes son las del petróleo que equivalen al 20% del total de producción. Las diversas regalías se distribuyen así:³⁰

- Para los departamentos productores: 47.5%
- Para los municipios productores: 12.5%
- Para los municipios portuarios: 8.0%
- Para el Fondo Nacional de Regalías: 32.0%

Los departamentos y municipios beneficiarios directos de regalías son menos de 50. Para evitar un efecto excesivamente concentrador de recursos, las normas han previsto que por encima de ciertos límites de producción, los excedentes no sean entregados a los departamentos y municipios determinados como beneficiarios directos, sino que dos terceras partes sean dirigidos al Fondo Nacional de Regalías y una tercera parte a los departamentos no petroleros de la misma región y o a los municipios no petroleros del mismo departamento.

El Fondo Nacional de Regalías adelanta acciones obligatorias de preservación ambiental y promoción de la minería y puede adelantar actividades discrecionales de cofinanciación o crédito de proyectos departamentales, municipales y regionales.

e) *Ingresos propios*

Desde 1983, una constante en las políticas y normas fiscales descentralistas es establecer mecanismos y estímulos para mejorar los ingresos propios de las entidades territoriales (cuadro 6). En particular, las políticas buscan fortalecer el recaudo impositivo territorial y el ordenamiento de las estructuras tributarias locales, con el propósito de lograr que los municipios lleguen a tener capacidad de pagar sus gastos corrientes con recursos autogenerados.

Las reformas estimularon un crecimiento importante de los ingresos fiscales municipales, pero en el largo plazo, esta dinámica tiende a ser divergente según el tamaño de los municipios y decreciente para el agregado:

- En conjunto, los municipios colombianos tenían un crecimiento real de los ingresos propios de 4.4% en promedio anual antes de 1983 (período 1980-1982); con la ley 14 de ese año dicho crecimiento subió a 7.1% (período 1983-1987). No obstante, a finales de la década, el crecimiento real de los ingresos tributarios municipales se redujo al 4.5% (período 1988-1990).
- Los municipios de menos de 100 mil habitantes tuvieron en 1993 y 1994 un crecimiento real de los ingresos inferior en cerca de la mitad al obtenido entre 1983 y 1990. Los municipios con más de 100 mil habitantes y menos de 500 mil, en cambio, tuvieron en 1993 y 1994 un crecimiento real de ingresos cercano al doble del obtenido en el período 1983-1990. Por su parte, los municipios con más de 100 mil habitantes tuvieron tasas de crecimiento real hasta cinco veces superiores frente al período de referencia.

Los análisis han demostrado que los siguientes factores explican en gran medida el comportamiento descrito:

- En los municipios menores, las transferencias del IVA a partir de 1986 fueron asumidas como una renta substitutiva y no complementaria de los ingresos propios, con lo cual se originó el fenómeno conocido como *pereza fiscal*. La pereza fiscal es mayor mientras más altas proporcionalmente son las transferencias, dado que éstas son automáticas y no existe en la práctica ningún incentivo real al esfuerzo fiscal local. La fórmula de participación en los ingresos corrientes de la nación busca crear un fuerte incentivo para la generación de recursos propios, pero es tan compleja que se torna incomprensible para los municipios y pierde el efecto estimulante.
- Un buen recaudo fiscal implica procedimientos relativamente complejos tales como actualización catastral, control de predios, seguimiento de contribuyentes y sistemas de contabilidad, que riñen con la baja capacidad de gestión técnica y administrativa de la mayoría de los municipios pequeños.

- En los municipios menores suele ser mayor y de más impacto el rechazo de las políticas impositivas por parte de algunas comunidades o grupos. Este rechazo suele estar relacionado con la ausencia de una cultura de tributación en muchas regiones del país y frecuentemente es alimentado por intereses políticos o económicos

En consecuencia, la mayoría de las municipalidades tienen muy limitada capacidad de recaudo de rentas propias tributarias y un entorno adverso. Es necesario, por tanto, propiciar medidas que permitan a los municipios generar ingresos de acuerdo con sus características propias y estimular una cultura tributaria, para atenuar la dependencia fiscal de la nación y favorecer el desarrollo local.

En el campo de las rentas no tributarias cabe mencionar que la mayoría de los municipios apenas comienza a tener políticas tarifarias racionales para los servicios públicos y muy pocos han comenzado a revisar sus políticas de arrendamiento o venta de bienes fiscales.

Cuadro 6
INGRESOS Y GASTOS TERRITORIALES, 1981-1994
Evolución del crecimiento real anual de los ingresos propios,
de las transferencias y de los gastos

<i>Municipios</i>			
Concepto	1981-1985	1985-1990	1990-1994
Ingresos propios	9.2%	9.5%	9.3%
Transferencias	1.8%	16.2%	18.0%
Gastos	6.0%	10.0%	10.0%
<i>Departamentos</i>			
Concepto	1981-1985	1985-1990	1990-1994
Ingresos propios	1.2%	5.4%	2.0%
Transferencias	3.2%	2.3%	12.3%
Gastos	2.9%	4.3%	8.0%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 1995

f) *Crédito*

La Constitución nacional establece que las entidades territoriales pueden endeudarse autónomamente hasta donde lo permita su capacidad de pago. A la fecha se estima que el endeudamiento municipal es superior al monto total de la participación anual en los ingresos

corrientes de la nación. De ahí que existan ya varias situaciones de excesivo endeudamiento (en términos de capacidad de pago) en varios municipios.

Parecería que el exceso de endeudamiento y las prácticas inadecuadas asociadas con él tienen varias causas:

- El fracaso del sistema de cofinanciación, que condujo a los departamentos y municipios a utilizar el crédito como fuente básica de recursos adicionales.
- La carencia de una cultura de buen manejo del crédito por entidades territoriales que tradicionalmente operaron con *auxilios* provenientes de la nación.
- La inexistencia de reelección de mandatarios, que no estimula el equilibrio fiscal local.
- La falta de capacidad de control por parte de los concejos y las contralorías municipales.
- La falta de análisis financiero riguroso por parte de las entidades prestamistas.

Probablemente las peores consecuencias del excesivo endeudamiento territorial son la inequidad intergeneracional y el impacto expansionista del gasto público, completamente contrario a las políticas contraccionistas del gobierno nacional destinadas a limitar el déficit fiscal y reducir la inflación.

g) *Observación sobre el conjunto de las transferencias de la nación a las entidades territoriales*

Como se observa en el cuadro 7, actualmente los municipios y departamentos colombianos reciben transferencias equivalentes al 51.5% de los ingresos corrientes de la nación. Estas transferencias representan más de una tercera parte (37.3%) del gasto del sector público consolidado del nivel nacional. Estas transferencias equivalen también a 7.1% del Producto Interno Bruto y, según el mandato legal vigente, al finalizar el siglo alcanzarán ya el 8%.

3. Un examen global del proceso de descentralización

a) *Motivaciones de la descentralización*

Sin duda, la pérdida de legitimidad del estado, la exacerbación de la protesta ciudadana y la crisis fiscal fueron factores decisivos para aclimatar la decisión de descentralizar en un país que intentaba con obstinación el centralismo. Pero, por sí sola esta coyuntura no determinaba la orientación del proceso. Esta es el resultado, inestable y cambiante, de la interacción de múltiples fuerzas que tienen concepciones discrepantes sobre el alcance de la reforma, el carácter de las relaciones intergubernamentales y de la nueva interrelación gobierno-sociedad civil.

Cuadro 7
TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN PARA EL GASTO TERRITORIAL, 1990-1998
 Equivalencia como porcentaje de los ingresos corrientes, el gasto público y el PIB

<i>Como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación</i>									
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	21.1	18.5	19.1	20.1	22.1	22.8	23.8	23.8	23.9
Participación	10.4	10.0	12.4	12.8	13.0	14.6	15.7	16.7	17.6
Cofinanciación	6.9	6.2	6.0	4.5	5.3	7.1	8.6	8.2	7.4
Regalías	5.8	3.6	3.4	3.2	2.8	2.9	2.3	2.1	1.7
Fondo Nal. Regalías	-	-	-	-	1.1	1.2	1.1	1.4	1.4
Total	44.1	38.3	40.8	40.6	44.3	48.7	51.5	52.3	52.0
<i>Como porcentaje del gasto público del nivel nacional consolidado</i>									
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	14.7	13.9	14.4	14.8	15.3	14.7	17.2	17.6	17.9
Participación	7.2	7.5	9.4	9.4	9.0	9.5	11.3	12.3	13.2
Cofinanciación	4.8	4.7	4.5	3.3	3.7	4.6	6.2	6.1	5.5
Regalías	4.0	2.7	2.6	2.3	2.0	1.9	1.6	1.6	1.3
Fondo Nal. Regalías	-	-	-	-	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0
Total	30.7	28.8	30.8	29.8	30.6	31.5	37.3	38.6	38.9
<i>Como porcentaje del PIB</i>									
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	2.1	2.1	2.2	2.5	2.8	2.7	3.3	3.4	3.6
Participación	1.0	1.1	1.4	1.6	1.7	1.7	2.2	2.4	2.6
Cofinanciación	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.8	1.2	1.2	1.1
Regalías	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Fondo Nal. Regalías	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Total	4.3	4.3	4.7	5.1	5.6	5.8	7.1	7.5	7.8

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento DNP-2.788.

Estas transferencias equivalen también a 7.1% del Producto Interno Bruto y, según el mandato legal vigente, al finalizar el siglo alcanzarán ya el 8%.

Por eso, las motivaciones para el proceso colombiano de la descentralización son disímiles y hasta inconciliables. Esas diferencias de enfoque en la orientación y en la comprensión del proceso siguen vigentes y son escasos los escenarios para construir consensos. De ahí que el proceso, que parece relativamente coherente en su caracterización general, es en la práctica contradictorio: en él confluyen visiones tan disímiles como el interés de descargar al gobierno nacional de la responsabilidad de enfrentar la protesta ciudadana y la voluntad de construir la democracia participativa de base local; el propósito de atomizar regionalmente las organizaciones contestatarias y la decisión de ampliar los

mecanismos de consulta ciudadana; la determinación de distribuir la carga de la crisis fiscal y el anhelo de construir autonomía fiscal territorial; el ánimo de reducir el gasto público y la resolución de transferir competencias debidamente financiadas; el empeño de descargar de las entidades nacionales funciones nunca atendidas y la idea de entregar en primera instancia responsabilidades en áreas exitosamente desarrolladas.

A pesar de este contexto contradictorio, es claro que la principal motivación para el proceso colombiano de descentralización ha sido construir la legitimidad del estado, facilitando la convivencia y la integración nacional. A esta génesis se suma la búsqueda de un nuevo papel del estado en la economía, particularmente en la captación de ingresos, la asignación de inversiones y el logro de condiciones de eficiencia en la gestión pública. La primera motivación se asocia con los movimientos políticos que han dado viabilidad a la reforma y han propiciado los grandes cambios constitucionales y legislativos que ella implica; la segunda, con el actuar de los funcionarios responsables de su reglamentación.

La descentralización colombiana es, en consecuencia, un fenómeno esencialmente político orientado a la transferencia de poder y autonomía del centro a las entidades territoriales, que debe afianzarse con la transferencia de poder y autonomía de los departamentos a los municipios. El reconocimiento de la autonomía política está acompañado de la transferencia de competencias y de recursos. Así, la descentralización política viene aparejada con la descentralización fiscal y administrativa. Sin la reforma política, la descentralización de competencias y recursos no sería comprensible ni socialmente efectiva.

b) Conducción y legitimidad del proceso

En un proceso tan contradictorio, una de las carencias más sensibles es la de instancias que logren coordinar horizontalmente las acciones de los tres niveles participantes. En el nivel local, aún es débil la Federación Colombiana de Municipios, pero la capacidad de convocatoria crece y varias municipalidades han creado además asociaciones o espacios de concertación entre ellas. En el nivel departamental, la Conferencia Nacional de Gobernadores comienza a tener, aunque con timidez, directrices claras y unánimes. En cambio, en el nivel central no existe aún una entidad o un mecanismo que limite el atomismo de enfoques y procedimientos de las entidades nacionales. La descoordinación se agrava con la falta de seguimiento a la formulación dispersa de normas reglamentarias y por la carencia de un foro para evaluar avances y restricciones de la descentralización.

En un proceso que debe integrar las dimensiones política, técnica, administrativa y económico-financiera, una consecuencia de la falta de coordinación es la proliferación de visiones parciales que dan lugar a decisiones unilaterales, difícilmente practicables o claramente inconvenientes. En este punto cabe destacar que muchas medidas descentralistas, particularmente las definidas entre 1986 y 1992, fueron el producto de propuestas de equipos técnicos con muy poco acompañamiento político. El resultado es que varias de esas propuestas o mandatos no cumplieron con los objetivos propuestos, porque las comunidades no tuvieron estímulos para apoyar las decisiones y cumplir su función de orientación y vigilancia.

De esta manera, los componentes democráticos de la gestión local pensados por los técnicos han tenido un pobre desarrollo y muchos abusos se han podido cometer debido a que los ciudadanos no conocen de sus derechos o la disponibilidad de recursos en el ámbito local. Además, son frecuentes las decisiones aisladas de los ministerios, que tienen justificación sectorial pero chocan contra la construcción de un nuevo ordenamiento territorial.

Un aspecto de particular importancia es la construcción del naciente papel del departamento. El nuevo ordenamiento territorial coloca a los departamentos como intermediarios indispensables entre la nación y los municipios, confiriéndoles responsabilidades de planeación territorial, administración de recursos, coordinación, evaluación, control y asistencia técnica. Sin embargo, muchos ministerios y entidades del nivel nacional persisten en la práctica de llegar directamente a los municipios, restando legitimidad a la gestión departamental y promoviendo muchas veces verdaderas formas de vasallaje de los funcionarios locales frente a los nacionales.

Llama la atención el mal uso que se hace del principio de subsidiariedad, por el cual el nivel central es responsable de acometer las acciones que no está en capacidad de adelantar el nivel subnacional. El principio se está usando para que la nación usurpe responsabilidades de los departamentos y para que éstos frecuentemente lo hagan también con los municipios. El resultado de esto es que el principio de subsidiariedad se convierte en la legitimación de la indefinición de competencias en las leyes.

c) *Contradicciones conceptuales y limitaciones prácticas de la descentralización colombiana*

i. *Asfixia legal: una modalidad de dictadura centralista*

Una de las características más nocivas del proceso de descentralización colombiano es la proliferación de normas reglamentarias y administrativas, que ha llegado a niveles verdaderamente sofocantes para las entidades territoriales.

Este exceso normativo es el resultado de la desconfianza central sobre el buen criterio territorial para la gestión pública y el manejo de los recursos. Las normas pretenden convertirse en controles ex-ante y buscan ser exhaustivas. Como es obvio, éstas terminan siendo incapaces de adaptarse a las condiciones particulares de las localidades.

Como resultado, esta situación no favorece la confianza entre los actores intervinientes en el proceso de descentralización, no incentiva la eficiencia ni la rendición de cuentas e impide la flexibilidad ante la situación local, característica esencial de la descentralización. Por el contrario, se estimulan situaciones de persecución o de tolerancia, que no son deseables en un proceso de construcción institucional.

El acervo normativo es tal que su conocimiento es imposible. Ya no puede aplicarse el principio del derecho positivo de que "la ignorancia de la norma no exime su

cumplimiento". En la práctica, las autoridades locales comenten muchas infracciones o desacatos involuntarios por incapacidad real de informarse sobre lo mandado.

La proliferación de normas tiene el agravante de que la mayoría de ellas no ha sido concebida como una guía para la acción (el horizonte de lo factible) sino como una expresión de lo deseable (el ámbito de lo utópico), lo cual las hace inaplicables en las circunstancias actuales. Soñar el futuro es la base del cambio, pero la legislación debe versar sobre un presente factible y condicionado, no sobre el futuro esperado.

El exceso normativo es particularmente drástico en el campo fiscal. Centenares de leyes y decretos determinan estrictamente el porcentaje de recursos territoriales que debe ser aplicado al cumplimiento de las competencias transferidas. En particular, están constitucionalmente definidos los montos y los componentes de las fórmulas de transferencia, con muy poco espacio para corregir inequidades históricas y para lograr que las transferencias sean un incentivo a la buena gestión; algunas normas obligan a las entidades territoriales a asignar recursos de su órbita (recursos autogenerados, transferidos o totales) a determinados fines de, por lo menos, 12 sectores;³¹ otras normas definen la obligación territorial de crear dependencias o nombrar funcionarios, para diversas funciones en los sectores de salud, educación, recreación, desarrollo agropecuario, agua potable y gestión pública; y otras normas exigen la formulación de planes sectoriales (en una decena de sectores) y un plan general de desarrollo municipal, para lo cual el municipio debe también aplicar ingentes recursos de su planta o contratados.

En el sentir de los mandatarios territoriales, estas determinaciones, más que garantizar el cumplimiento de competencias estratégicas, son contradictorias con la autonomía local, desconocen la heterogeneidad territorial e imponen sobre costos.

Los municipios tienen una clara dependencia de las transferencias de la nación. Si a ello se suma la definición central del uso de los recursos transferidos con fines preestablecidos, se pone en duda la autonomía de los entes territoriales y la realidad de la descentralización. No en balde muchos municipios se niegan a asumir algunas de las competencias o a cumplir con los usos impuestos a las transferencias.

ii. La falta de incentivos y de rendición de cuentas

Dado que el proceso de descentralización se ha construido en torno a mandatos, son muy escasos y casi inocuos los estímulos para lograr los cambios esperados y optimizar la gestión.

Los ministerios no tienen estímulo alguno para transformarse internamente y entregar sus viejas responsabilidades de ejecución. Los departamentos tienen pocos incentivos para asumir competencias porque reciben automáticamente el situado fiscal, independientemente de su desempeño y de su rendición de cuentas. Tampoco tienen incentivos para entregar poder y recursos a los municipios de su jurisdicción. Las municipalidades, por su parte, reciben automáticamente su participación en los ingresos corrientes de la nación y las consideraciones que tiene la fórmula de transferencia sobre sus

esfuerzos para lograr desarrollo institucional y generación de rentas propias son débiles y, como se ha dicho, tan complejas que pierden transparencia como incentivo.

Es conveniente observar que la descentralización colombiana toma elementos de dos modelos típicos de gestión pública:

- El modelo llamado principal/agente, en el cual el gobierno nacional entrega los recursos y determina las prioridades de la gestión pública, mientras las entidades territoriales ejecutoras tienen autonomía para escoger las modalidades de ejecución más convenientes.
- El modelo de escogencia pública local, en el cual los ingresos son predominantemente locales y las autoridades territoriales deciden autónomamente con los contribuyentes las características del gasto local.

El funcionamiento de ambos modelos se basa en la correcta definición de los incentivos y de las obligaciones para garantizar decisiones óptimas y rendición de cuentas. Los dos modelos tienen ventajas, pero poseen características excluyentes, particularmente en cuanto a la autonomía local. Una mezcla como la que en la práctica opera en Colombia debe hacer explícitas las fronteras entre ambas perspectivas, para evitar que se presenten, como ha pasado hasta ahora, combinaciones distorsivas que colocan de manera inadecuada los incentivos y crean inflexibilidades.

iii. El ministro o el alcalde: criterios sectoriales versus criterios territoriales

Las entidades nacionales suelen confundir desconcentración y descentralización. Hay desconcentración cuando dentro de un mismo sector se transfieren responsabilidades y recursos a unidades de servicio distribuidas en el territorio, pero éstas son independientes de los entes territoriales en los cuales operan. Se trata entonces de un reordenamiento intrasectorial ajeno a la descentralización, y a veces opuesto a ella, porque suele estar acompañado de la obligación de que las entidades territoriales entreguen recursos a las instancias sectoriales desconcentradas, que rindan cuentas al ministerio respectivo.

En la descentralización, las entidades territoriales asumen las competencias y utilizan los recursos autónomamente, con rendición de cuentas a los niveles sectoriales y políticos.

Es contrario a la autonomía territorial y a la descentralización que una vez realizada la distribución de los recursos con criterios territoriales, los sectores los apropien estableciendo destinaciones específicas al margen de la autonomía territorial. No obstante, esto es lo que ha ocurrido en la mayoría de los casos.

iv. El problema de la distribución de competencias

Si bien existe una definición global de competencias por niveles, es frecuente que las fronteras de tales responsabilidades sean difusas. Un ejemplo claro se presenta para definir el límite entre la responsabilidad municipal por el primer nivel de atención en salud y la

responsabilidad departamental por el segundo y el tercer nivel. En todos los sectores se presentan dificultades similares, que han dado lugar a relaciones muy tensas entre los diferentes niveles y a ineficientes superposiciones de gastos y responsabilidades.³²

Estas dificultades suelen ser el resultado de pretender establecer fronteras normativas y universales a las funciones, en vez de considerar la capacidad real de cada una de las entidades territoriales para asumir competencias y estimular un proceso de acuerdos específicos entre los diferentes niveles en cada región. El enfrentamiento o la tensión generalizados actuales deben ceder a un ordenamiento armónico basado en acuerdos o contratos entre las partes.

A los problemas descritos se suma la inexistencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial, que establezca pautas para armonizar los distintos regímenes territoriales y defina directrices claras para el ejercicio de las competencias de los distintos niveles.

v. *¿Es el actual modelo de financiamiento territorial fiscalmente viable?*

En torno a la viabilidad del financiamiento territorial se presentan varias inquietudes:

- La falta de información oportuna y adecuada sobre las finanzas territoriales dificulta sensiblemente el seguimiento y control del gasto.
- No se ha analizado si hay equilibrio entre las competencias asignadas y los recursos disponibles. Esto es particularmente preocupante en los sectores sociales, donde no se conocen los costos de prestación de los servicios transferidos ni se sabe que tan eficiente es su prestación, de modo que pueda conocerse si los recursos son suficientes para atender sus responsabilidades.
- En los últimos tres años, los departamentos y municipios han tenido un incremento de los gastos superior al de los ingresos. Esto ha dado lugar a un desbalance que hasta el momento se ha financiado con crédito. Como resultado, la deuda territorial ha crecido entre 1994 y 1996 en cerca de 1 % anual con respecto al PIB. Este déficit afecta la capacidad de maniobra macroeconómica del nivel central.
- El endeudamiento territorial suele ser generado por inversiones de baja rentabilidad en el mediano y largo plazo (como pagos de servicios personales), con lo cual se afecta también el bienestar y la capacidad de pago de las generaciones futuras en el ámbito territorial.
- Los incentivos a la eficiencia son débiles debido a que la mayor parte de las transferencias son de carácter automático o se canalizan mediante consideraciones diferentes al logro de resultados. De hecho, éstas han favorecido la pereza fiscal y reducido el porcentaje de recursos propios en la financiación de los gastos locales.

- La falta de claridad en la distribución de competencias está dando lugar a la superposición de esfuerzos entre la nación y los departamentos y municipios. En algunos sectores se constatan altos incrementos del gasto agregado, sin ganancias en cobertura o calidad.
- La nación ha perdido gobernabilidad de las finanzas públicas. Dado que cerca de la mitad de los ingresos corrientes de la nación es transferida a las entidades territoriales y otra porción importante es administrada por entidades descentralizadas del orden nacional que gozan de alta autonomía presupuestal, las autoridades macroeconómicas tienen un margen de maniobra limitado apenas a una parte reducida del presupuesto público. Inversamente, el mayor esfuerzo fiscal nacional beneficia a las entidades territoriales con mayores transferencias. Parecería que es necesario establecer algunos mecanismos de concertación en torno a la correspondencia de los recursos territoriales con las metas macroeconómicas generales.

d) Avances y limitaciones

i. Equidad

Para el análisis de la equidad generada por la descentralización pueden distinguirse dos escenarios: la distribución territorial de los recursos y su aprovechamiento por niveles de ingreso. Este segundo aspecto se examinará de manera específica en los estudios sectoriales de educación y salud.

La distribución territorial del situado fiscal no es equitativa. Así, el cuadro 8 muestra que el situado fiscal per cápita entre los departamentos del país tiene una varianza bastante grande, de modo que hay departamentos que reciben por cada uno de sus habitantes varias veces más recursos de esta transferencia que otros. Si se compara esta asignación con el nivel de desarrollo de los departamentos, medido por el PIB per cápita, se encuentra que existe una correlación negativa, de modo que el situado fiscal per cápita tiende a ser mayor en los departamentos con menos desarrollo.³³

Un comportamiento similar tiene la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación, agrupada por departamentos y distribuida por habitantes. El cuadro 9 muestra que la participación per cápita llega a ser cerca de 3.5 veces mayor en un departamento que en otro. Esta gran diferencia per cápita tiende a beneficiar a los departamentos de menor desarrollo, pero subsisten casos de muy severa inequidad.³⁴

Esta situación tiene origen en el peso que tiene en ambas transferencias la inercia de las antiguas cesiones de la nación a las entidades territoriales, la cual no es corregida por las fórmulas actuales. Sin duda se trata de una distorsión severa que debe ser corregida en función de la equidad.

Cuando se analiza la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se observa que hay una clara relación inversa entre transferencia per cápita y tamaño del municipio (cuadro 8).

Cuadro 8
TRANSFERENCIA PER CÁPITA DE INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN
SEGÚN NÚMERO DE HABITANTES DE LOS MUNICIPIOS, 1995
 (Cifras en dólares)

Número de habitantes	Transferencia per cápita
Más de 500 mil	19
De 100 mil a 500 mil	28
De 50 mil a 100 mil	39
De 20 mil a 50 mil	43
De 5 mil a 20 mil	51
Menos de 5 mil	72
Total	38

Fuente: Cálculo propio con base en datos del Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Desarrollo Territorial.

Los habitantes de los municipios más pequeños reciben casi 4 veces más que los de los grandes y el doble del promedio nacional, mientras que los de los municipios más grandes reciben la mitad de dicho promedio. Dado que existe relación entre pobreza y tamaño del municipio, parecería que hay una cierta equidad en la participación municipal según número de habitantes. No obstante, conviene subrayar que esta circunstancia tiene dos peligros severos:

- Induce el fraccionamiento en municipios muy pequeños que no tienen escala suficiente para justificar los costos de la administración local y el emprendimiento de algunas responsabilidades sectoriales descentralizadas.
- Estimula la existencia de municipalidades de muy alta dependencia fiscal. Según el Departamento Nacional de Planeación, los municipios con menos de 5 mil habitantes dependen de las transferencias en un 80 %, mientras que en los de 5 mil a 20 mil habitantes esta dependencia es de 60 % y en los de más de 500 mil habitantes de 17 %. ³⁵

Al examinar el uso intraterritorial de los recursos fiscales propios de la descentralización se encuentra que el 73 % de los municipios no cumple con el requisito de

inversión en zonas rurales.³⁶ En consecuencia, no opera el criterio de equidad frente a la población rural planteado por las normas vigentes. Hay confusión sobre el concepto de inversión rural, pues no se ha determinado si ésta depende de la localización o del impacto del proyecto. La primera interpretación es la más generalizada y tendería a propiciar la atomización de los recursos, particularmente con respecto a las necesidades de servicios de educación básica secundaria y hospitales locales. No obstante, parece que la inversión en las áreas rurales se ha incrementado, aunque no en la magnitud esperada. El sector con mayor avance en el campo ha sido el de acueductos rurales.

La definición de una participación específica para los resguardos indígenas ha favorecido la capacidad de decisión autónoma de éstos frente a los recursos fiscales, pero también ha implicado que los municipios se abstengan de destinar fondos de sus transferencias y de sus ingresos propios a las comunidades indígenas.³⁷

ii. Eficiencia

No existe información global que permita evaluar las ganancias o pérdidas en eficiencia imputables al proceso de descentralización. Se carece aún de instrumentos para analizar la eficiencia técnica, tales como indicadores de resultados (cobertura y calidad), de impacto (logros en bienestar), de estructura (uso y combinación de recursos humanos, financieros, físicos e institucionales). La mayoría de los estudios son de proceso (con énfasis descriptivo) o relativos a la gestión fiscal macro.

Hay también muy pocos elementos para estudiar la eficiencia social del proceso, particularmente debido a la carencia de encuestas sobre la satisfacción de los usuarios y las opiniones de los prestadores de los servicios descentralizados. En este aspecto será de suma importancia la encuesta sobre bienestar y calidad de vida que actualmente se diseña con participación de las entidades rectoras de los sectores descentralizados.

No obstante, existen evidencias de que muchos municipios han tenido progresos en la prestación de los servicios que competen al sector público. Algunos estudios de caso muestran experiencias de inversiones y obras adelantadas por los municipios o los departamentos a costos considerablemente menores que sus similares adelantadas por la nación; sin embargo, también hay ejemplos contrarios por lo cual no es viable un balance general.

Los sondeos de opinión muestran que la ciudadanía cree más en la administración local que en la nacional o departamental y prefiere que la prestación de servicios esenciales esté a cargo del municipio.³⁸

V. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La fase inicial del proceso de descentralización tuvo repercusiones diferentes en los distintos sectores de la gestión pública, con perjuicio para los sectores sociales.

En efecto, la desconcentración funcional con la cual se inició la marcha hacia la descentralización fue diferente para las funciones económicas y sociales del gobierno. En los sectores económicos y de infraestructura básica, las entidades ejecutoras fueron organizadas como empresas, en tanto que en los sectores sociales se dejó a los ministerios de educación y salud la responsabilidad de la ejecución nacional, mediante estructuras burocráticas no empresariales y carentes de autonomía. Ambos ministerios fueron crecientemente tutelados, estableciéndose que dependen de la Presidencia de la República para sus decisiones de organización institucional y manejo de las plantas de personal; del Ministerio de Hacienda para el manejo de los recursos financieros y del Departamento Nacional de Planeación para la determinación de sus planes de inversión.³⁹

El resultado de este ordenamiento contradictorio es que durante los años setenta y ochenta mejoró la ejecución de las funciones económicas del gobierno y se asfixió la social. De hecho, los ministros sociales tienen menor poder de decisión que los gerentes de las instituciones adscritas a sus respectivos ministerios.

La modernización administrativa y financiera de los sectores de educación y salud, iniciada a finales de los años ochenta, ha tenido dos ejes: la transformación de los subsidios de oferta en demanda y la descentralización. El primero significa, esencialmente, que el gasto público se asigna al beneficiario y no a las instituciones prestadoras. De este modo, el usuario está en mayor libertad de escoger el servicio de su conveniencia y las instituciones prestadoras se obligan a competir por la selección de los usuarios.

Por su parte, la descentralización sectorial, ordenada por la Constitución de 1991, confiere a los departamentos y municipios la responsabilidad de garantizar la prestación de los servicios de educación y salud, conjuntamente con la asignación del financiamiento y la responsabilidad de gestión de los recursos humanos y físicos. Esto significa que los servicios pueden ser brindados por terceros o directamente por las entidades pública territoriales, pero en todos los casos la responsabilidad de que exista una oferta suficiente y de calidad es territorial. Paralelamente, los ministerios respectivos deben convertirse en centros de definición de políticas y normas generales, planificación, evaluación y seguimiento, investigación y apoyo técnico. El cuadro 9 resume las nuevas competencias de los distintos niveles del gobierno en los sectores de educación y salud.

Cuadro 9
COMPETENCIAS GENERALES Y EN EDUCACIÓN Y SALUD
SEGÚN LOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN

<i>Sector</i>	<i>Nación</i>	<i>Departamento</i>	<i>Municipio</i>
General	Formular políticas y objetivos de desarrollo; asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales, dar asesoría en materia financiera; dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios y seguir y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos.	Administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social y evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal	Ejecutar la política social en las cuatro áreas básicas.
Educación Ley 60 de 1993 Ley 115 de 1994	Establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales	Planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros piloto y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.	Administrar el servicio preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidad que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación, mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales.
Salud Ley 10 de 1990 Ley 60 de 1993 Ley 100 de 1993	Dictar normas científico-técnicas e impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales de prevención y atención.	Garantizar la prestación de los servicios del 2do. y 3er. nivel de atención. Contratar los servicios que prestan a través de hospitales regionales, universitarios y especializados. Realizar acciones de fomento y prevención, ejecutar las campañas cuando le sean delegadas y garantizar la operación de la red de servicios	Realizar acciones promoción, prevención, tratamiento de enfermedad y rehabilitación de pacientes en el primer nivel de atención; prestar servicios médicos a través de hospitales locales, centros y puestos de salud; velar por el saneamiento ambiental y financiar la dotación, construcción y mantenimiento de las instituciones de salud y bienestar del anciano.

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento DNP-2788.

Puede observarse que la descentralización en salud confiere a los departamentos competencia directa sobre la prestación de los servicios de segundo y tercer nivel de complejidad, mientras los municipios son responsables del primer nivel. Las actividades de salud pública (prevención, promoción y atención con carácter masivo) competen tanto a los departamentos como a los municipios.

En el sector educativo, las funciones de prestación, administración e inversión se descentralizan en los departamentos y pueden delegarlas en los municipios mayores de 100 mil habitantes. No obstante, los municipios tienen la responsabilidad de vigilar los servicios e invertir en la infraestructura, dotación y mantenimiento de las instituciones de salud localizadas en su ámbito.

En ambos sectores se estableció el mecanismo de la certificación, entendido como el acto formal de devolución de competencias sectoriales a la entidad territorial que reúna los requisitos previstos para asumir las responsabilidades descentralizadas. Existe descentralización de la nación en los departamentos y de éstos en los municipios. En el caso de salud, las normas previeron que la descentralización a los municipios debía realizarse antes de diciembre de 1996, pero apenas 8% de los municipios han cumplido con este mandato. En educación la certificación municipal cubre sólo a los municipios con más de 100 mil habitantes.

Puede concluirse que la descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia es más "departamentalista" que "municipalista". Con esta concepción se pretende construir economías de escala regionales, tanto en servicios como en uso de recursos, evitando el atomismo sectorial, a la vez que se busca crear condiciones para superar las brechas de inequidad entre los municipios existentes en cada departamento.

Notas

1. El Índice de Calidad de Vida ha sido desarrollado por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
2. Estos impuestos pasaron de nuevo a ser de recaudo departamental en 1929, en calidad de "rentas cedidas".
3. Las cuatro ciudades más grandes pasan de aglutinar el 8% de la población en 1938 a concentrar el 27% a comienzos de los años ochenta. Simultáneamente cambia la composición en los niveles de empleo: disminuye la población empleada por el sector primario, el sector secundario duplica el porcentaje de asalariados y el sector terciario pasa a generar la mitad de los empleos totales. En 1996, las cuatro ciudades más grandes representan aún el 27.3% de la población total.

4. El situado fiscal fue creado por la reforma constitucional de 1968 y la ley 46 de 1971. Para su administración en el ámbito departamental fueron establecidos los fondos educativos regionales y posteriormente los servicios seccionales de salud.
5. Ley 33 de 1968.
6. Se entiende que hay desconcentración cuando las sedes de la prestación de los servicios o la administración de las inversiones se distribuyen espacialmente pero mantienen su relación jerárquica con la sede principal. El nivel central mantiene la capacidad de decisión, aunque existan diversos grados de delegación.
7. El Frente Nacional fue un acuerdo político, refrendado mediante un plebiscito popular en 1957, mediante el cual los dos partidos tradicionales se alternaron en el gobierno y se repartieron los cargos públicos entre 1958 y 1974. Su efecto inmediato fue reducir sensiblemente el conflicto violento, pero la permanencia excesiva de la alternación bipartidista, sin admitir ninguna otra expresión política, fue luego un importante factor causal de manifestaciones políticas violentas.
8. Ley 38 de 1981. En la práctica la ley tuvo mínima aplicación.
9. Ley 14 de 1983, conocida en su momento como el estatuto de la tributación territorial.
10. Ley 76 de 1985.
11. Acto Legislativo No. 1 de 1986.
12. Ley 12 de 1986 y Decreto Ley 77 de 1987.
13. Wiesner, E. (1992) muestra que la inversión departamental y municipal creció proporcionalmente con el rápido aumento de las rentas transferidas por la nación. No obstante, existen dudas sobre la racionalidad de dichas inversiones.
14. Ley 44 de 1990.
15. Las principales transformaciones fueron las siguientes:
 - En agua potable y saneamiento básico fueron liquidadas las entidades centrales responsables hasta ese momento de las inversiones y la operación, cuyas actividades pasaron a los entes territoriales, que recibieron para el efecto transferencias por cerca de \$60 millones de dólares representadas en la cesión de derechos y la financiación de pasivos laborales y financieros. Adicionalmente, fue establecido el Plan de Ajuste del Sector de Agua Potable, con asistencia técnica y recursos financieros para los municipios por \$450 millones de dólares.
 - En el sector educativo fue liquidado el Instituto Nacional de Construcciones Escolares y sus funciones pasaron a los municipios.

- En salud se conformaron comités locales para institucionalizar la gestión comunitaria de la salud básica y el Fondo Nacional Hospitalario se especializó en el cofinanciamiento y asesoría a las entidades territoriales.
 - En el sector de obras públicas se inició un programa de vinculación municipal a la construcción y mantenimiento de vías de penetración, con asesoría y cofinanciación del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, con recursos por \$115 millones de dólares destinados al efecto.
 - En el sector agropecuario fue reestructurado el Fondo de Desarrollo Rural Integrado DRI con el propósito de apoyar a los departamentos y municipios en la orientación y ejecución de proyectos en favor de la pequeña producción campesina, con créditos e inversiones por 50 millones de dólares.
 - En el campo de los servicios públicos no interconectados, muchas municipalidades comenzaron la reorganización de las empresas especializadas, con apoyo del nivel central en materia de planificación y políticas tarifarias.
 - En desarrollo urbano se entregó a los municipios el control sobre la propiedad y uso de la tierra en las ciudades y facultades para la relocalización de asentamientos con alto riesgo de desastres naturales, para la protección del espacio público y para la renovación urbana.
 - Se estableció en todo el país el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres Naturales, con una concepción esencialmente descentralizada, mediante la cual los gobiernos seccionales establecieron sus propias organizaciones especializadas, con pleno carácter decisorio y alta participación ciudadana mediante comités seccionales y municipales de emergencias para la formación y organización comunitaria.
 - El Plan Nacional de Rehabilitación prestó énfasis al enfrentamiento de los desequilibrios regionales a través de acciones multisectoriales coordinadas con los municipios en las áreas con menor presencia institucional.
 - Iniciaron su operación cinco regiones de planificación, mediante las cuales las prioridades determinadas en el ámbito regional comenzaron a ser tenidas en cuenta para la asignación del gasto de las entidades del orden nacional, invirtiendo el proceso vertical preexistente.
16. Ley 38 de 1989.
17. Se trata de la Financiera del Desarrollo Territorial, establecida por la ley 57 de 1989 con el propósito de brindar crédito, cofinanciar y subsidiar inversiones territoriales en áreas transferidas a la responsabilidad municipal.
18. El enfoque municipalista permitió que en corto plazo Colombia pudiera establecer un buen equilibrio entre el ámbito local y el regional en el marco de la descentralización. En este sentido el proceso colombiano es distinto del de otros países que han transferido recursos y responsabilidades a los departamentos o estados sin gran efecto descentralizador y democratizante sobre los municipios. En el caso de México, por ejemplo, la tradición federal ha dificultado sensiblemente la entrega de autonomía a los ayuntamientos. En Venezuela algunos estados

federales convinieron con el gobierno central la asunción gradual de competencias, sin impactar la dependencia de los municipios respecto de los fondos federales.

19. Más de una tercera parte de los constituyentes estuvo compuesta por representantes, elegidos popularmente, de la Alianza Democrática, que tuvo origen en la desmovilización reciente del grupo guerrillero M-19. Participaron también los máximos dirigentes de otros dos grupos desmovilizados, que no pudieron realizar campañas políticas para su elección y recibieron opción de participación directa. La participación de grupos cristianos no católicos marcó un hito en la superación de la exclusividad constitucional de la religión católica por más de un siglo. Los indígenas fueron elegidos con circunscripción especial, en un intento de construir una nueva identidad nacional pluriétnica y pluricultural.
20. Constitución Política, Artículo 1.
21. Artículos 287 y 288 de la Constitución.
22. En particular la ley 60 de 1993, sobre transferencias y competencias.
23. Entre ellas cabe destacar las siguientes:
 - Educación: Ley 115 de 1994.
 - Salud: Ley 100 de 1993.
 - Agua Potable y Saneamiento Básico: Decreto 2152 de 1992 y ley 142 de 1994.
 - Vivienda: Ley 3 de 1991 y Decreto 2152 de 1992.
 - Vías y Transporte: Ley 1 de 1991 y ley 105 de 1993.
 - Servicios Públicos Domiciliarios: Ley 142 de 1994.
 - Sector Agropecuario: Decreto 2135 de 1992, ley 101 de 1993 y ley 160 de 1994.
 - Medio Ambiente: Ley 70 de 1993, ley 99 de 1993 y ley 141 de 1994.
24. De acuerdo con la ley 60 de 1993 (artículo 13 y párrafo 3 del artículo 14), los departamentos deberían presentar antes de finalizar 1994 un plan de descentralización de competencias y fondos del Situado Fiscal hacia los municipios, cuyo cumplimiento es condición para acceder a la cofinanciación nacional. Este mandato no se ha observado hasta el momento.
25. Ley 60 de 1993, artículo 10. Posteriormente se reglamentó una distribución del 20% discrecional durante el período 1994-1998, así: 15% para educación y 5% para salud, previa provisión de reservas pensionales.
26. En 1994, también tuvo una participación del 1% la Federación Colombiana de Municipios, pero la norma correspondiente fue derogada por el Consejo de Estado.
27. La fórmula de distribución, notablemente compleja y por ello mismo poco transparente para los beneficiarios estimulados con ella, destina 5% para los municipios con menos de 500 mil habitantes y 1.5% para los municipios ribereños

- del río Magdalena. La parte restante se distribuye con indicadores que deben tener en cuenta los siguientes criterios:
- 40% según población con NBI
 - 20% según indicador de pobreza relativa
 - 22% según tamaño de la población
 - 6% por mejoría en la obtención de rentas propias, ponderada por NBI
 - 6% por eficiencia administrativa (gastos de funcionamiento municipal divididos por número de habitantes con servicios de agua y alcantarillado)
 - 6% por progreso en calidad de vida.
28. La ley 60 de 1003 considera que en el ámbito local son gastos de inversión todos los necesarios para prestación directa de un servicio, incluyendo los pagos por servicios personales de los funcionarios operativos y sus prestaciones sociales. Considera gastos de funcionamiento los propios de las instancias centrales de la administración municipal.
29. Decreto 2132 de 1991.
30. Ley 141 de 1994.
31. Por ejemplo:
- Asignar un porcentaje de recursos propios a ciertas competencias (ambiente, reforma urbana, servicios públicos).
 - Asignar un porcentaje de sus recursos totales a determinadas responsabilidades (vivienda, ambiente, capacitación de funcionarios).
 - Asignar un porcentaje de las transferencias para un uso determinado (educación, salud, agua potable, recreación y deporte).
 - Asignar un porcentaje del componente de libre inversión de la participación en ingresos corrientes de la nación (desarrollo comunitario, electrificación, servicio de deuda, equipamiento, sector agropecuario).
32. Por ejemplo, tanto los departamentos como los municipios vinculan maestros, sin coordinación alguna, con recursos de ambos y bajo la dirección de ambos.
33. La correlación entre situado fiscal per cápita y PIB per cápita por departamento tiene un coeficiente de -0.54.
34. El coeficiente de -0.055 corresponde a la correlación entre la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación agrupada por departamentos y el PIB departamental per cápita.
35. Departamento Nacional de Planeación: Evaluación de la Participación municipal y de los Resguardos Indígenas; informes correspondientes a 1994 y 1995.
36. Idem.

37. Idem.
38. Banco Mundial: "Estudio sobre la Capacidad de los Gobiernos Locales - Más allá de la Asistencia Técnica", informe No. 14085-CO, Washington, julio de 1995.
39. El estatuto orgánico del Presupuesto Nacional, expedido por el Decreto 294 de 1973 y cuya vigencia llega hasta 1989, deja todo el manejo financiero (áreas de contabilidad, presupuesto y tesorería) concentrado en manos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera que las dependencias encargadas de estas funciones, en todos los ministerios, son manejadas por funcionarios directamente nombrados y dependientes del Ministerio de Hacienda. El Departamento Administrativo de la Presidencia debía aprobar los cambios en la organización interna; el Departamento Administrativo del Servicio Civil, las modificaciones en las plantas de personal, etc. Estas mismas funciones eran desempeñadas por las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado, que fueron la base de ejecución de los sectores no sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, J. y Ariel, F. (1995), "Local Government Performance", World Bank, mimeo, Washington, marzo.
- Banco Mundial (1996), "Colombia: Reforming the Decentralization Law: Incentives for an Effective Delivery of Services" Washington.
- (1995), "Estudio sobre la Capacidad de los Gobiernos Locales - Más allá de la Asistencia Técnica", Informe No. 14081-CO, Washington.
- (1994), "Colombia: En busca de un Aumento en la Eficiencia y Equidad del Sector Salud ¿Puede servir la Descentralización?", Informe No. 11933-CO, Washington.
- (1994), "Poverty in Colombia", Washington, 1994.
- Bird, R. y Wiesner, E. (1981), "Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia", Santafé de Bogotá.
- Campbell, T., Peterson, G. y Brakarz, J. (1991), "Decentralization to Local Government in Latin America and the Caribbean: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management", Report No. 5, The World Bank, Washington.
- Cepal - GTZ (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Colombia - Departamento Nacional de Planeación - Misión Social (1996), "Índice de Condiciones de Vida", Borrador para Discusión, mimeo, Santafé de Bogotá.
- (1993), "Encuesta CASEN", mimeo, Santafé de Bogotá.
- Colombia - Departamento Nacional de Planeación (1996), "¿Cómo va la Descentralización?", Revista Planeación y Desarrollo, Vol. XXVII, No. 3, Santafé de Bogotá, julio - septiembre.
- (1995), "El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998", Santafé de Bogotá.
- (1985), "El Programa Macroeconómico. Autodisciplina para el Desarrollo 1985 - 1986", Santafé de Bogotá.
- (1983), "Cambio con Equidad. Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1986", Santafé de Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Educación Nacional (1994), "La ley General de Educación. Ley 115 de 1994", Santafé de Bogotá.
- Colombia (1991), "Constitución Política de Colombia", Santafé de Bogotá.
- Díaz, J. y Sánchez, F. (1992), "Macroeconomía de la Descentralización" Debates de Coyuntura Económica, No. 33, Fedesarrollo e Instituto SER, Santafé de Bogotá.
- Dugas, et alt. (1992) "Los caminos de la Descentralización. Diversidad y Retos de la Transformación Municipal". Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

- Fainboim, Israel, Acosta, O.L. y Cadena, H.J. (1994), "El proceso Reciente de Descentralización Fiscal en Colombia y sus Perspectivas", Coyuntura Social, No. 10, Fedesarrollo e Instituto SER, Santafé de Bogotá.
- Gaitán, P. y Moreno C. (1992), "Poder Local. Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia", Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- Gallardo, H. y Rodríguez, J. (1995), "Estimación de los Años de Vida Saludable Perdidos (AVISA de Mortalidad) por Departamentos en Colombia", Santafé de Bogotá, Ministerio de Salud.
- Garay, L. J. (1994), "Descentralización, Bonanza Petrolera y Estabilización: La Economía Colombiana en los Años Noventa", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo 200, Washington.
- Hernández, A. (1994), "La Nueva Ley de los Municipios: Creced y Multiplicaos. Estudio sobre el Tamaño del Municipio Colombiano", en El Central.
- Ocampo J.A. (1984), "Centralismo, Descentralización y Federalismo en Colombia", Ediciones CEREC, Santafé de Bogotá.
- Ocampo, J.A. (1994), "El proceso colombiano de descentralización. Seminario Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: Mejores prácticas y Lecciones de Política", Cartagena, Colombia.
- Sánchez, F. y Gutiérrez, C. (1994), "Descentralización Fiscal y Transferencias Intergubernamentales en Colombia", Coyuntura Social, No. 10, Fedesarrollo e Instituto SER, Santafé de Bogotá, Mayo.
- Tirado Mejía, A. (1989), "El Estado y la Política en el Siglo XIX", Nueva Historia de Colombia, tomo 2, Editorial Planeta, Santafé de Bogotá.
- Vélez, C.E. (1996), "Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos", Departamento Nacional de Planeación - Misión Social, Santafé de Bogotá.
- Wiesner, E. (1992), "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal", Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- (1995), "La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia", Departamento Nacional de Planeación - Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Santafé de Bogotá.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).
- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).

* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).
- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).
- 36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).
- 37 Reforma econômica, democratização e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. Octubre de 1995, (LC/L.910).
- 38 La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia. Autor: Mario Requena. Agosto de 1996, (LC/L.962).
- 39 Análisis de las reformas a la Industria Eléctrica en Bolivia y Nicaragua. Autor: Fernando Cuevas. Agosto de 1996 (LC/L.961).
- 40 Bolivia: Nuevo marco regulatorio y privatización de las Telecomunicaciones. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.963).

- 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las Telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).
- 42 La privatización en la Industria Manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad. Autor: Rudolf Buitelaar. Agosto de 1996, (LC/L.959).
- 43 La Privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: Un análisis comparativo. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973/add.1).
- 44 La economía política de la privatización en Nicaragua. Autor: Mario De Franco. Septiembre de 1996, (LC/L.986).
- 45 La reforma estructural en los sectores petrolero y eléctrico en Bolivia. Autor: Gonzalo Chávez. Septiembre de 1996, (LC/L.987).
- 46 Las dimensiones políticas institucionales de las reformas estructurales en América Latina. Autor: Juan Carlos Torres. Agosto de 1997, (LC/L.1048).
- 47 Descentralización de los servicios de salud en la Argentina. Autores: Roberto Bisang y Oscar Cetrángolo. Noviembre de 1997, (LC/L.1071).
- 48 El proceso de descentralización y el financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia. Autores: Fernando Ruiz-Mier y Bruno Giussani S. Noviembre de 1997. (LC/L.1072).
- 49 Características de la descentralización colombiana. Autores: Jorge Enrique Vargas González y y Alfredo Sarmiento Gómez. Noviembre de 1997, (LC/L.1073).